LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Pour un aménagement concerté du territoire

1994

Québec

2007-00917

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des Affaires municipales avec la collaboration des ministères et des organismes concernés.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1994

ISBN : 2-550-29355-X

© Gouvernement du Québec, 1994

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1. LA RÉVISION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT 2
   1.1. LES PREMIERS SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT 2
   1.2. LE CONTEXTE DE LA RÉVISION 3

2. LA GESTION DE L'URBANISATION 6
   2.1. LA RÉPARTITION DE LA CROISSANCE URBAINE 9
   2.2. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES MILIEUX URBANISÉS 17
      2.2.1. LE MAINTIEN ET L'AMÉLIORATION DES SERVICES AUX PERSONNES 18
      2.2.2. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'HABITAT 19
      2.2.3. L'AMÉLIORATION DU CADRE BÂTI ET NATUREL EN MILIEUX URBANISÉS 21
      2.2.4. LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES D'ORIGINE NATURELLE ET ANTHROPIQUE ET DES NUISANCES 25
      2.2.5. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES ESPACES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX 30
      2.2.6. LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DE LA LOCALISATION DES ÉQUIPEMENTS ET DES INFRASTRUCTURES 35

3. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES 40
   3.1. LA GESTION DES TERRES DU DOMAINE PUBLIC 42
   3.2. LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET LE SOUTIEN AU SECTEUR BIOALIMENTAIRE 44
   3.3. LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS MINIÈRES 48
   3.4. LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU MILIEU FORESTIER 49
   3.5. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE 51
   3.6. LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE 53
   3.7. L'ACCESSIBILITÉ AUX TERRITOIRES FAUNIQUES ET AUX ESPACES RÉCRÉATIFS 55
      3.7.1. LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES PARCS QUÉBÉCOIS 55
      3.7.2. LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE PARCS RÉGIONAUX 57
      3.7.3. LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES FAUNIQUES 57
      3.7.4. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VILLÉGIATURE 60
   3.8. LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE À DES FINS TOURISTIQUES 60
   3.9. LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 62

4. LE RENFORCEMENT DES STRUCTURES MUNICIPALES 67

CONCLUSION 69

INTRODUCTION

La révision des schémas d'aménagement, entreprise par les MRC[1] conformément aux exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue une démarche majeure de planification et fournit au gouvernement l'occasion de faire connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire. Ces orientations revêtent donc une importance considérable tant pour le gouvernement que pour les MRC. Le processus d'échange prévu par la loi constitue à la fois un moyen d'information et un mécanisme d'harmonisation entre les orientations et les projets du gouvernement et ceux des MRC.

Puisque celles-ci ont besoin de connaître les intentions du gouvernement en matière d'aménagement pour les prochaines années, le présent document se propose, par une approche et un contenu adaptés aux contextes politico-administratif, socioéconomique et de planification qui prévalent actuellement, d'énoncer les orientations d'aménagement poursuivies par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires et les organismes publics sur le territoire québécois. Il s'adresse à toutes les MRC.

Ce document servira de toile de fond pour l'élaboration des avis gouvernementaux à l'égard de la proposition de schéma d'aménagement révisé ainsi que du schéma d'aménagement révisé. Il intègre les orientations des ministères et des organismes gouvernementaux et vise à faire ressortir leur interdépendance. Il pose les principes de leur engagement en matière d'aménagement du territoire. Enfin, il explicite les lignes directrices de l'action gouvernementale sur le territoire. Le gouvernement n'étant pas le seul intervenant en matière d'aménagement, les orientations gouvernementales concernent non seulement ce que le gouvernement veut faire ou veut entreprendre, mais aussi ses attentes à l'égard des MRC et des municipalités. Elles comportent donc des indications concernant la répartition des tâches, des responsabilités et des rôles entre les différents acteurs ou intervenants. Toutefois les orientations énoncées ne couvrent pas tout le champ de l'aménagement et ne prétendent pas apporter des solutions à tous les problèmes soulevés, elles évolueront en fonction des nouveaux contextes qui se présenteront et des changements qui interviendront, notamment dans le rôle des différents intervenants.

L'aménagement du territoire offre une approche susceptible de rassembler les multiples acteurs, il constitue d'une certaine façon un moyen de mettre de l'ordre et de faire mieux avec moins. C'est dans cet esprit qu'ont été rassemblées, en trois volets, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Dans un premier volet, ont été regroupées les orientations qui visent ou qui concourent à maîtriser l'urbanisation et ses impacts. L'urbanisation est un phénomène multiforme qui touche l'ensemble du Québec. C'est un mouvement de fond de nature économique et socioculturelle qui a entraîné et qui continuera à entraîner une redistribution importante et de la population et des activités sur le territoire. Il convient d'en apprécier précisément les différents aspects pour pouvoir le maîtriser. À ce propos, le gouvernement s'est donné des orientations et des objectifs visant à consolider les milieux urbains existants, à guider l'extension urbaine en vue d'utiliser rationnellement l'espace et à améliorer les conditions de vie en matière de services, d'habitat, d'espaces naturels et d'infrastructures.

---

[1] Afin d'alléger le texte, nous n'utiliserons, à moins que le contexte ne l'exige, que l'appellation MRC (municipalité régionale de comté) qui comprendra donc les communautés urbaines.

Les orientations relatives à la mise en valeur des ressources constituent le deuxième volet de ce document. Pour que l'aménagement du territoire suscite une mise en valeur intégrée des ressources, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires disposent de plusieurs orientations dont la coordination ou la conjonction devrait assurer, dans une perspective de développement durable, la pérennité du territoire et des ressources, qu'il s'agisse de ressources naturelles au sens traditionnel du mot ou des potentiels moins bien définis que peut receler le territoire, (potentiel récréo-touristique, milieux régionaux particulièrement propices, initiatives locales, etc).

L'aménagement du territoire doit aussi viser à accroître et à tirer le meilleur profit, au plan économique comme au plan socio-culturel, de la mise en valeur intégrée de l'ensemble des ressources du territoire. Afin que les activités reliées à la mise en valeur des différentes ressources et des potentiels aient davantage de retombées socioéconomiques sur le territoire, le gouvernement s'est fixé des objectifs qui guideront son action et celle des MRC dont le schéma d'aménagement constitue un outil de tout premier ordre.

Enfin, le troisième volet vise le renforcement des structures municipales. Compte tenu de l'ampleur des défis auxquels les municipalités devront faire face au cours des prochaines années, le gouvernement s'est fixé comme objectif, en collaboration avec le milieu municipal, de s'assurer que leurs capacités administratives et financières soient renforcées.

1. LA RÉVISION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT

1.1. Les premiers schémas d'aménagement

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, adoptée en 1979, a profondément modifié les conceptions et les pratiques en matière d'aménagement du territoire. Cette loi a institué les MRC et défini leurs pouvoirs et leur rôle. Entreprise quelques années plus tard, la confection des schémas d'aménagement a donné lieu à de nombreux échanges entre le gouvernement et les MRC et le processus utilisé a permis un dialogue et une collaboration intenses. À cette occasion, le gouvernement a élaboré un certain nombre de documents qui ont fait connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire et qui ont constitué l'élément central de sa participation aux schémas d'aménagement. Ces documents et l'implication très importante des ministères et organismes gouvernementaux qu'ils ont suscitée ont vu le jour dans le cadre d'une opération de coordination interministérielle.

L'élaboration des schémas d'aménagement a consisté à construire un instrument de planification d'un type nouveau, tant par sa fonction et son échelle territoriale que par la portée de son application. Cette opération a nécessité pour chaque MRC plusieurs années d'études, de concertation avec les intervenants, de consultation des citoyens et de prise de décision impliquant également le gouvernement et les municipalités locales. Manifestation d'une responsabilité politique du milieu, elle engageait également, de façon importante, la participation des citoyens, par différents mécanismes d'information et de consultation et l'implication d'organismes ou de groupes d'intérêts issus de la population. En ce sens, la première génération de schémas a nécessité des ajustements importants pour les intervenants municipaux et gouvernementaux dont la pratique était jusque-là surtout axée sur les contrôles réglementaires.

En moins de dix ans, le Québec a fait d'importants progrès en matière de planification de l'aménagement du territoire. On constate qu'en tant que structures supramunicipales, les MRC sont bien implantées et qu'elles se sont acquittées de leurs responsabilités relatives à l'aménagement tout en intervenant de plus en plus fréquemment dans des champs d'activités comme la mise sur pied de coopératives de services en matière d'urbanisme et d'environnement. De plus, elles sont intervenues dans la promotion et la mise en valeur dans les domaines touristique, forestier, agricole, etc.

Les schémas d'aménagement fournissent maintenant un cadre de référence à partir duquel les municipalités et le gouvernement peuvent intégrer leurs interventions au niveau régional. Le dialogue suscité par cette vaste opération de planification décentralisée a favorisé également une meilleure harmonisation des politiques d'aménagement entre les divers acteurs, tout en permettant de mieux établir le partage des responsabilités. L'expérience vécue a démontré l'importance des activités d'information et de concertation entre eux, la concertation trop tardive ayant imposé une conciliation laborieuse en fin de processus.

L'élaboration des plans et règlements d'urbanisme qui a suivi l'entrée en vigueur des schémas a permis leur mise en œuvre et la prise en considération de problématiques locales d'aménagement à travers tout le Québec.

1.2. Le contexte de la révision

Partant d'un constat des modifications ayant affecté le contexte socioéconomique du Québec au cours des années 1970, le gouvernement produisait en 1983 le document *"Aménager l'avenir"*. Ce document évoquait notamment, parmi les changements, ceux dont la portée en termes d'aménagement était la plus importante: le ralentissement de l'urbanisation dans les grands centres et une remise en cause du développement des franges urbaines, le parachèvement de la plupart des grands réseaux d'équipements et de services, une prise de conscience de l'importance de l'environnement naturel et une plus grande préoccupation pour les problèmes écologiques, l'aspiration à une plus grande qualité de l'habitat et du cadre de vie et enfin le développement d'espaces et d'équipements liés aux activités de loisir et de villégiature. Certaines tendances évoquées dans ce document se manifestent encore, d'autres se sont modulées et doivent être réévaluées à la lumière du contexte actuel.

L'aménagement urbain

Les grands réseaux d'équipements et de services étaient en place il y dix ans, le Québec ayant largement investi dans ce domaine pour rattraper un retard important. Depuis, le type d'urbanisation et de répartition des activités qui s'est développé sur le territoire et les déséquilibres qui l'accompagnent ont laissé apparaître des trous dans le maillage urbain, ont accentué l'inadéquation de certains réseaux et ont augmenté les coûts de fonctionnement.

On pouvait aussi constater un ralentissement de l'urbanisation dans les grands centres. Globalement elle ne s'est pas accélérée. Mais alors qu'on parlait de remise en cause du développement des franges urbaines, on doit aujourd'hui déplorer qu'elle n'ait pas produit les effets auxquels on aurait pu s'attendre si cette remise en cause avait vraiment été générale et suivie de mesures appropriées. En d'autres termes, le meilleur équilibre recherché n'a pas été atteint et on doit reconnaître que le phénomène de l'urbanisation est loin d'être maîtrisé. La gestion de l'urbanisation demeure un enjeu majeur pour les prochaines années.

Le développement durable

Il y a dix ans on prenait conscience de l'importance de l'environnement, le ministère de l'Environnement venait à peine d'être créé. Nous en sommes maintenant rendus à mesurer avec plus de précision l'impact des activités économiques, des modes de production et de consommation sur les ressources et le milieu et à jeter les bases d'un développement durable. L'intégration du concept de développement durable dans la gestion du territoire de même que dans les décisions relatives à l'occupation du sol et à la mise en valeur des ressources représente, pour le gouvernement et ses partenaires, de véritables défis et nécessite des efforts conjugués de tous les paliers d'intervention: par exemple, celui de concilier harmonieusement les activités économiques et industrielles avec le respect de l'environnement, celui de trouver un juste équilibre entre la satisfaction des besoins sociaux ou économiques et le maintien d'un cadre de vie acceptable, celui de développer et de mettre en valeur le territoire sans créer, à plus ou moins long terme, une rareté de l'espace ou un épuisement des ressources.

L'aménagement et le développement

Durant cette décennie, des changements de toutes natures se sont accentués; ils ont entraîné des modifications importantes aux conditions de vie de la population et ils se répercutent sur l'aménagement. Malgré une amélioration générale du niveau de vie, caractérisée par l'accroissement du revenu moyen, l'allongement de la scolarité, une plus grande espérance de vie et l'accessibilité à des services diversifiés, on constate des phénomènes particuliers comme la détérioration des conditions de vie de certains segments de la population et la dévitalisation de plusieurs secteurs centraux urbains et de certains milieux ruraux. Aussi voit-on apparaître de nouvelles préoccupations concernant la permanence et, dans certains cas, l'aggravation des disparités et des déséquilibres interrégionaux.

Parallèlement, le phénomène de la mondialisation affecte sérieusement plusieurs secteurs économiques vitaux, notamment les mines, l'agriculture et l'industrie forestière. Pour être moins vulnérables aux fluctuations des marchés, les entreprises de ces secteurs sont amenées à viser une plus grande efficacité et la diversification ou la reconversion de certaines activités. Ces changements structurels ont des répercussions sur la répartition de l'emploi et de la population.

Ce contexte socioéconomique amène les décideurs de tous les paliers d'intervention à adopter un nouveau cadre de réflexion et à réévaluer leurs approches et leurs actions en matière de développement économique. En particulier, au cours des dernières années, le discours sur le développement régional a progressivement évolué, passant d'une confiance démesurée dans les bienfaits d'une croissance économique inéluctable à une conception à la fois plus globale et plus modeste du développement, visant l'amélioration des conditions sociales, éducatives, économiques, culturelles et politiques.

La situation économique et les disparités du développement sur le territoire ont justifié l'élaboration d'une stratégie gouvernementale de développement régional basée sur le principe d'une "démarche d'accompagnement du dynamisme des régions" qui consiste à recentrer les activités de l'État sur ses fonctions fondamentales et à responsabiliser le niveau régional. La stratégie repose sur les Conseils régionaux ayant pour mandat d'élaborer un plan stratégique de développement. Les Conseils régionaux définissent avec le gouvernement des ententes cadres qui précisent les axes et les priorités de développement retenus ainsi que les contributions des ministères et des organismes.

Cette stratégie exige qu'à tous les paliers de décision les interventions s'inscrivent dans une démarche de concertation. Ainsi les MRC s'assureront à l'occasion de la révision que les stratégies et priorités de développement soient appuyées par les choix d'aménagement, notamment en veillant à l'harmonisation des objectifs de leur schéma révisé avec ceux de la planification stratégique régionale.

Les structures municipales

Au fil des ans, les responsabilités des municipalités se sont accrues et diversifiées. Si certains courants de l'évolution sociale se maintiennent, le palier municipal deviendra le lieu d'exercice de compétences nouvelles ou de compétences qui étaient jusque-là exercées à d'autres niveaux. Dans ce contexte très exigeant, il faut viser à favoriser l'adaptation des municipalités aux réalités modernes et les rendre plus efficaces dans l'exercice de leurs responsabilité actuelles et futures.

Plusieurs municipalités se trouvent aujourd'hui dans une situation qui rend souvent difficile la planification de leurs activités, le partage équitable des coûts et des services et l'utilisation optimale de leurs équipements. Dans certaines agglomérations, la fragmentation administrative du territoire constitue une entrave majeure à la prestation économique et efficace des services municipaux ou à l'élaboration de politiques et d'actions déterminantes pour le développement. Par ailleurs, l'exercice des fonctions liées à l'aménagement du territoire et au développement régional requiert des compétences et nécessite des ressources sans commune mesure avec celles qui étaient nécessaires pour répondre au rôle traditionnel des municipalités.

Il faut viser à créer des conditions plus aptes à favoriser le développement et le maintien de normes élevées de compétence et d'intégrité dans la gestion des affaires municipales. Le renforcement des structures municipales est l'une de celles que l'on doit retenir. Par exemple, le regroupement permet de répondre aux besoins des citoyens, de donner des meilleurs services à meilleur coût, de faire de la municipalité une partenaire plus efficace dans son développement et d'assurer un partage plus juste des services et des coûts.

Conclusion

Les impératifs budgétaires et les limites fiscales imposent la rationalisation des dépenses publiques et la rentabilisation des investissements déjà consentis par tous les paliers de gouvernement. Ces objectifs ainsi que la recherche d'une plus grande efficacité économique et sociale président au réajustement des politiques gouvernementales. Cela se traduit aussi par une réévaluation des structures de décision et d'intervention et, dans certains domaines comme l'environnement et le transport, par un nouveau partage de responsabilités entre le gouvernement et les instances municipales, ainsi parfois qu'avec le secteur privé. Par ces actions, le gouvernement favorise une approche globale et concertée permettant de cumuler les effets des différents choix et contribuant à des décisions et à des interventions plus opportunes et plus efficaces.

À son échelle, et particulièrement par son schéma d'aménagement, la MRC aura à se faire l'écho de ces préoccupations. Elle est particulièrement bien placée pour contribuer aux démarches de planification menées à d'autres niveaux, d'une part en faisant valoir au palier régional ses propres orientations en matière d'aménagement, et d'autre part en intégrant à ses propres outils une dimension régionale et des composantes à teneur plus économiques.

2. LA GESTION DE L'URBANISATION

Des modes de vie et de consommation qui ont changé

L'urbanisation n'est pas le simple déplacement d'une partie de la population de la campagne vers la ville. C'est un phénomène beaucoup plus global qui se traduit par une redistribution de la population et des activités, par une modification de l'occupation de l'espace et, plus profondément sinon plus durablement, par une mutation des modes de vie et des modes de consommation. Cette évolution résulte de la conjonction de multiples facteurs qui ne sont pas particuliers au Québec et qui se combinent de façon différente suivant les régions.

Les plus souvent évoqués parce que les plus immédiatement chiffrables sont les facteurs démographiques, comme la diminution des taux de croissance depuis le boom des années 1950 et 1960, la baisse du taux de fécondité, le vieillissement marqué de la population, la fragmentation des ménages, la multiplication des ménages non familiaux, l'immigration.

Les facteurs socioéconomiques sont eux aussi déterminants, comme l'accroissement du revenu des particuliers, la réduction de la main-d'œuvre employée dans les activités primaires, en particulier dans l'agriculture, et l'absence d'activités de remplacement, l'exode de la population rurale vers les agglomérations urbaines, l'allongement de la scolarité, la recherche d'emplois spécialisés, le développement du transport individuel et l'accroissement de la mobilité, la disparition de l'activité secondaire dans les centres-villes et l'évolution du coût des résidences.

Ces différents facteurs ont déterminé des modifications majeures des types de consommation, consommation de biens tout comme consommation d'espaces, et des besoins en services de toutes sortes.

La concentration de la population dans les agglomérations urbaines

Depuis une vingtaine d'années, la population du Québec s'est accrue très lentement, d'environ 13% entre 1971 et 1991, et cette croissance s'est répartie très inégalement sur le territoire. Les régions centrales croissent un peu plus que les régions périphériques et les agglomérations urbaines, dans leur ensemble, ont gagné davantage de population que les régions rurales.

Quand on parle d'agglomérations urbaines il s'agit, d'une part, des six RMR (régions métropolitaines de recensement) [2] : Montréal, Québec, Hull, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières et, d'autre part, des 25 AR (agglomérations de recensement)[3] de plus de 10 000 habitants. L'ensemble de ces agglomérations regroupait, en 1991, près de 80% de la population du Québec, 64,3% dans les RMR et 12,8% dans les AR.

---

[2] La RMR ou région métropolitaine de recensement est une entité statistique utilisée par Statistique Canada pour les recensements, elle correspond à la principale zone du marché du travail d'une région urbaine dont le noyau urbanisé compte plus de 100 000 habitants.

[3] Une AR ou agglomération de recensement est délimitée de la même façon qu'une RMR, mais avec une population variant de 10 000 à 100 000 habitants.

Le phénomène de concentration démographique n'est pas nouveau. Déjà entre 1976 et 1981, alors que la population du Québec croissait de 3,3%, les agglomérations urbaines gagnaient 27,2%. Entre 1986 et 1991, les six RMR retiennent 81,2% de la croissance démographique, alors qu'elles ne représentent que 64,3% de la population totale. Par ailleurs, la croissance de la population dans les 25 AR est suffisante pour maintenir leur poids démographique relatif, tandis que l'ensemble des autres municipalités subissent une perte nette.

Cette croissance démographique des agglomérations urbaines, notamment des régions métropolitaines, se fait surtout en faveur des municipalités situées en périphérie des villes centrales. En effet, la ville-centre, et dans bien des cas l'ensemble des municipalités occupant le centre d'une agglomération métropolitaine, ont enregistré une baisse continuelle de leur poids relatif. Ainsi, dans la région de Montréal, seize municipalités de la lointaine banlieue accueillaient entre 1981 et 1991 plus de 100 000 nouveaux habitants, soit plus que les municipalités de la Communauté urbaine de Montréal, de la ville de Laval et de la MRC de Champlain réunies (+92 200 h.). Durant la même période, dans la région de Québec, sept petites municipalités périphériques ont connu une croissance démographique une fois et demi supérieure à celle des municipalités du centre de l'agglomération.

Cette diminution du poids démographique relatif des villes-centres par rapport aux municipalités qui leur sont périphériques n'est pas propre aux régions métropolitaines. Le phénomène s'observe dans la plupart des 25 agglomérations urbaines de plus petite taille. D'ailleurs, seules les villes de Rimouski, de Rivière-du-Loup et de Sept-Iles ont enregistré une légère hausse de leur poids démographique respectif entre 1986 et 1991.

Une redistribution des rôles et des activités

Au cours des dernières années, on n'a pas assisté à un simple déplacement de population et d'activités des régions vers les villes plus centrales: la répartition de la population témoigne d'une véritable redistribution des rôles et des fonctions. Les noyaux urbains des grandes villes, bien qu'ils ne croissent plus en population, polarisent encore l'essentiel des activités tertiaires, la perte de population étant, dans bien des cas, le résultat d'une surspécialisation. En dehors de Montréal et de Québec, les capitales régionales et certaines villes se sont relativement renforcées comme centres d'emplois et de services, grâce notamment à l'amélioration des réseaux d'équipements.

Par ailleurs, la diminution et l'affaiblissement du dynamisme des activités commerciales, industrielles et de services, traditionnellement localisées dans les villes-centres et les centres ruraux, ont entraîné une dégradation des immeubles et des équipements de ces centres. Un effort considérable a été fait pour revitaliser ou reconvertir ces espaces. Malgré des sommes importantes investies par les municipalités et les gouvernements dans les programmes de rénovation, beaucoup reste encore à faire. Le gouvernement, par le *Programme ReviCentre*, a insufflé 50,6 M$ dans la revitalisation commerciale des quartiers centraux de 87 municipalités. Les municipalités ont investi près de 62 M$ dans des travaux d'infrastructures ou en subventions au secteur privé qui a lui investi 170 M$. À Montréal et à Québec, où le programme s'appliquait aussi aux secteurs commerciaux traditionnels, le gouvernement a investi 22,4 M$, les municipalités 23,2 M$ et le secteur privé 98,8 M$.

Les régions les plus éloignées n'ont peut-être pas toutes cessé de décroître mais en plusieurs endroits des "reconversions" se sont produites, des vocations se sont transformées. Certains villages comptent plus de villégiateurs qu'ils n'ont jamais compté de résidants permanents, notamment dans Charlevoix, sur la Côte-du-Sud, dans les Laurentides montréalaises ou dans Lanaudière.
Mais des fonctions et des activités déclinent et disparaissent et les reconversions ne sont pas toujours aisées, la dévitalisation affectant plusieurs zones.

Les effets de l'occupation du sol sur l'environnement

Historiquement, le processus d'urbanisation s'est librement manifesté au Québec sans que soient suffisamment prises en compte les composantes de l'environnement naturel, les contraintes et les demandes qui sont liées à leur maintien et à leur protection.

Ces pratiques, en plus de menacer les écosystèmes et la diversité biologique, entravent les processus écologiques essentiels et nécessitent des mesures correctrices extrêmement coûteuses pour la collectivité.

De 1986 à 1990, les dépenses gouvernementales en matière d'environnement, qu'il s'agisse du développement de nouvelles techniques de protection de l'environnement, d'interventions correctrices ou préventives s'élèvent en moyenne à 438 M$ par année. À cela s'ajoute une contribution annuelle moyenne de 157 M$ en transfert aux municipalités. Pour l'ensemble des institutions municipales (communautés urbaines, municipalités locales et régionales de comté, régies) la part de leur budget de 1992 prévue pour l'environnement était de 9,3% et s'élevait à 761,7 M$.

Les concentrations de rejets domestiques et industriels des grands centres urbains sont, avec certaines pratiques agricoles, responsables de l'essentiel de la détérioration de la qualité des cours d'eau dans les basses terres du Saint-Laurent. Les concentrations urbaines se caractérisent également par l'artificialisation massive de l'espace et par la disparition progressive de la végétation contribuant à l'appauvrissement de la qualité de l'air et de l'eau.

L'utilisation maximale de l'espace à des fins résidentielles, commerciales et industrielles a longtemps représentée la tendance dominante en matière d'urbanisme et s'est réalisée aux dépens des espaces et des éléments naturels. Les milieux riverains ont été particulièrement convoités par les industries qui recherchaient l'accès soit à une voie d'eau, soit, plus récemment, à une matière première ou à un lieu commode de déversement des résidus.

Outre la détérioration des espaces et des éléments naturels, le type d'urbanisation que connaît le territoire a souvent contribué à diminuer la qualité de vie, soit parce que le milieu devient impropre à la santé publique (pollution de l'eau et de l'air, lieux et sols contaminés), soit parce qu'il manque d'attraits ou qu'il présente des risques pour la sécurité publique et des atteintes au bien-être de la collectivité.

L'extension de l'urbanisation en marge du tissu urbain existant résulte, entre autres, de la demande de nouveaux logements abordables, de la disponibilité de la voiture individuelle et de l'attrait de la banlieue. Elle a aussi des répercussions considérables sur les ressources du milieu. En effet, elle entraîne l'absorption au sein de la ville de vastes étendues de terrains libres ou de terres agricoles, consommant ainsi une ressource non renouvelable, sans considération pour son utilisation optimale à long terme.

Par l'accroissement des besoins de transport qu'il génère, ce type d'urbanisation est aussi responsable d'une consommation accrue d'énergie, principalement des hydrocarbures. Source de pollution de l'eau et du sol, la consommation d'hydrocarbures accentue la formation du smog urbain.

Par ailleurs, en milieu rural, le développement à des fins résidentielles ou de villégiature, sans considération pour la capacité d'épuration du milieu ou pour la fragilité du milieu hydrique, s'est souvent traduit par la contamination des sources d'alimentation d'eau potable, l'artificialisation des milieux riverains et la détérioration des lacs et des cours d'eau.

En somme, malgré certains efforts visant une meilleure gestion de l'urbanisation dans les divers milieux la forme actuelle de l'urbanisation continue, de façon générale, à engendrer les conséquences suivantes pour les collectivités:

- sous-utilisation d'équipements et de services existants dans les secteurs centraux tels les écoles, les commerces, l'aqueduc et l'égout;
- appauvrissement graduel de plusieurs secteurs centraux et désaffectation à leur égard;
- augmentation de la charge fiscale des résidants des villes centrales;
- réduction de la capacité financière des municipalités ayant des secteurs anciens pour l'entretien ou la reconstruction de leurs infrastructures et de leurs équipements désuets;
- création d'une pression sur les milieux naturel et agricole;
- accroissement des dépenses publiques pour le réseau routier et les équipements nécessaires à la desserte des nouveaux développements périphériques;
- besoins de nouveaux équipements et services pour desservir les quartiers en déclin et en développement;
- nécessité de programmes gouvernementaux pour soutenir à la fois les quartiers en déclin et en développement.

La révision des schémas d'aménagement est l'occasion pour les MRC de mieux gérer l'urbanisation du territoire et, pour le gouvernement, de s'assurer que ses actions appuient cette gestion.

C'est dans cette perspective que le gouvernement énonce des orientations spécifiques à la gestion de l'urbanisation qui sont regroupées sous deux sections:

- la répartition de la croissance urbaine;
- l'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés.

2.1. La répartition de la croissance urbaine

Malgré l'existence en milieu urbanisé d'espaces non-construits bien souvent pourvus d'équipements et d'infrastructures, l'urbanisation du territoire non-contigu au tissu bâti se poursuit.

L'étalement des zones urbanisées consomme énormément d'espace. À titre d'exemple, la superficie de la région métropolitaine de Montréal s'est accrue de 31% entre 1971 et 1991 alors que sa population ne progressait que de 14%. Dans la région métropolitaine de Québec, la population a augmenté de 50% entre 1961 et 1991 alors que l'espace occupé par le tissu urbain augmentait de 165%.

De nouveaux secteurs résidentiels sont ouverts le plus souvent en l'absence d'une évaluation adéquate de leur impact sur l'ensemble de la structure urbaine, sur l'activité économique, sur les coûts directs ou indirects qu'ils suscitent. La croissance urbaine ne fait pas l'objet d'une planification et d'un choix de priorités d'action dans une perspective régionale.

L'implantation de projets majeurs ainsi que l'effet cumulatif de plusieurs petits projets localisés de façon aléatoire sur le territoire peuvent créer des impacts négatifs sur les équipements et les infrastructures publics à caractère régional existants. D'une part, l'aménagement de nouveaux secteurs peut surcharger la capacité des équipements et infrastructures existants; d'autre part, le déplacement des activités vers les nouveaux secteurs peut compromettre la rentabilisation de certains équipements, infrastructures ou services déjà en place dans d'autres parties du territoire.

Cette répartition de la population et des activités sur le territoire en plus d'entraîner le gaspillage des ressources collectives que sont le sol, l'énergie, les ressources naturelles et les espaces verts, rend difficile l'émergence de pôles forts et bien structurés.

Les données relatives à la localisation des équipements et des services sur le territoire, notamment les écoles, les bureaux administratifs du gouvernement, les édifices publics et les infrastructures routières, sont des indicateurs de la forme d'urbanisation pratiquée. Ainsi, dans la région métropolitaine de Montréal, alors qu'entre 1980 et 1990 le nombre d'écoliers au primaire diminuait de 7,7%, onze nouvelles écoles étaient construites. Durant cette même période, sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, les effectifs scolaires ont diminué de près de 20% et 31 écoles disparaissaient. Par ailleurs, malgré une diminution générale des effectifs scolaires, le gouvernement a dû investir, au cours de la décennie 1980, plus de 333 M$ pour la construction, l'agrandissement ou le réaménagement des écoles primaires et secondaires dans la région métropolitaine de Montréal, dont seulement 72 M$, (21,7%) sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

Le même phénomène se répète dans d'autres régions du Québec. Ainsi, entre 1971 et 1991, la Commission des écoles catholiques de Québec a enregistré une baisse de clientèle de 62% et a dû fermer 30 écoles. Pourtant, en périphérie, neuf écoles ont été construites depuis 1986, ce qui représente des investissements d'environ 40 M$.

Le transport scolaire est également un indicateur significatif. Le volume de la clientèle demeure stable et les distances parcourues s'allongent. Dans certaines banlieues la proportion d'enfants transportés par autobus dépasse 70%, dans certains cas elle atteint 80%. Par ailleurs, dans des territoires plus denses tels ceux de la Commission des écoles catholiques de Montréal et de la Commission des écoles catholiques de Québec, les taux d'élèves transportés par autobus scolaires sont plus faibles, compte tenu notamment de la présence du transport en commun pour assurer une partie du service.

En ce qui a trait aux projets de développement sur l'ensemble du réseau routier supérieur, le ministère des Transports prévoit dans sa programmation quinquennale 1994-1999 des montants de l'ordre de 370 M$ dont une grande partie est conditionnée par des projets situés en périphérie des six régions métropolitaines. Le contexte budgétaire qui prévaut depuis les années 1980 a contraint le gouvernement à limiter ses dépenses alors qu'il ne cesse d'être confronté à de multiples demandes de développement d'infrastructures routières influencées, entre autres, par les choix d'aménagement. Ces demandes visent notamment la construction de nouveaux axes routiers, l'ajout de voies additionnelles aux axes existants et l'implantation ou le réaménagement d'échangeurs autoroutiers.

Parallèlement à cette occupation en marge du tissu urbanisé et aux investissements qu'elle implique, on observe une dégradation de certains secteurs centraux dont témoigne le vieillissement des immeubles et des infrastructures. En fait, la dégradation des infrastructures constitue un problème majeur des quartiers centraux. Ainsi, la seule ville de Montréal évalue à plus de deux milliards de dollars les montants nécessaires sur une période de dix ans pour réhabiliter les infrastructures existantes sur son territoire (aqueduc, égouts, routes, trottoirs, ponts, tunnels, etc.).

Même dans les communautés rurales, il est de plus en plus fréquent que les villages et les petites localités soient aux prises avec des problèmes de modernisation de leurs systèmes d'aqueduc et d'égouts dont les coûts estimés dépassent le total de l'évaluation foncière municipale.

Malgré cet état de fait, l'urbanisation en marge du tissu urbain existant continue à être perçue par plusieurs comme la manifestation d'une demande à laquelle il faut répondre tant au niveau municipal que gouvernemental par une offre en équipements, en services et en infrastructures de tous genres: écoles, gymnases, arénas, routes, réseaux d'aqueduc et d'égouts, installations d'assainissement des eaux, hôpitaux, transport des écoliers par autobus scolaire, etc. Ces investissements dans de nouveaux équipements sont consentis au détriment des services, des équipements et des infrastructures des villes centrales et des centres ruraux qu'il faut pourtant maintenir en opération malgré une baisse de clientèle.

Par ailleurs, la façon dont le territoire est occupé a une grande influence sur les besoins en déplacements et la demande de transport. En effet, le type d'urbanisation détermine en bonne partie l'éventail des modes de déplacement disponibles ou accessibles pour réaliser différents types d'activités. Il a également une influence majeure sur les distances de déplacement et sur les choix de modes de transport.

La dispersion et la faible densité des lieux de résidence et d'emplois rendent extrêmement difficile le positionnement du transport en commun comme alternative valable pour les déplacements. Si l'on considère que la plupart des services de transport en commun subissent une baisse d'achalandage ou de leur part du marché, il est malaisé pour les transporteurs publics de mettre en place un service qui offre à l'usager une qualité acceptable en termes de fréquence et de proximité et à un coût qui respecte la capacité de payer tant de l'usager que des contribuables. Parallèlement, on enregistre un accroissement des besoins de déplacements pour des clientèles particulières: transport adapté, transport scolaire, clientèle à mobilité réduite.

La multiplication des axes de déplacement qui rend complexe et coûteuse, voire impossible, une desserte efficace par le transport en commun crée une surcharge sur le réseau routier existant, puis nécessite la création de nouvelles infrastructures.

Une meilleure répartition de la croissance urbaine permettrait de créer des milieux urbains intéressants et de protéger la qualité de vie dans les secteurs existants tout en limitant le coût des immobilisations pour les équipements, les infrastructures et les services. Par-delà les avantages qu'il procure à certains et malgré l'augmentation des charges fiscales, l'étalement du tissu urbain conduit à la dégradation constante des services collectifs, notamment par la trop faible densité d'occupation du sol, la trop grande spécialisation, surtout résidentielle, des territoires et le gaspillage des ressources qu'il provoque. Dans le contexte actuel où le Québec est confronté à une hausse des coûts et à une diminution des ressources financières, il est nécessaire que tous les intervenants en matière d'aménagement du territoire et de transport cherchent à optimiser l'utilisation des équipements et infrastructures tant publics que privés afin d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises.

De plus, le phénomène de l'urbanisation dépasse souvent les limites d'une seule MRC. Ainsi, à l'exception de la région métropolitaine de Chicoutimi, qui se retrouve au sein d'une seule MRC, les cinq autres régions métropolitaines s'étendent sur 2, 4, 7 ou 14 entités supramunicipales, selon le cas.

L'absence de concertation à l'échelle des agglomérations urbaines introduit des problèmes importants dans les processus de décision. Pour le gouvernement du Québec, la difficulté de dégager une vision d'ensemble cohérente des besoins régionaux et d'en débattre dans un contexte harmonieux occasionne des retards importants et nuit à l'atteinte d'objectifs mieux ciblés dans plusieurs domaines.

Les choix effectués en l'absence d'une logique d'ensemble entraînent de ce fait des coûts supplémentaires inutiles.

Les structures politiques et administratives ne se sont pas, avec le temps, ajustées aux réalités socioéconomiques. Cette fragmentation nuit à une prise en charge collective des responsabilités mais aussi au partage des coûts directs et indirects du développement urbain ainsi qu'à la mise en œuvre d'une meilleure planification de ce développement. Toute intervention en ces matières implique que les différents acteurs s'entendent sur les gestes à poser pour redresser la situation et acceptent d'aborder dans un cadre élargi les problèmes suscités par une urbanisation dont la dynamique ne coïncide pas avec les limites territoriales.

◊ **Orientations**

Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et prioriser la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens.

Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.

Favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine.

Plusieurs gestes récemment posés par le gouvernement concourent aux orientations concernant une meilleure répartition de l'urbanisation sur le territoire et il entend mettre en œuvre d'autres moyens pour renforcer son action dans ce domaine.

Ainsi, le ministère des Affaires municipales a récemment mis en place le *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec*. L'urbanisation a drainé la majeure partie des investissements publics vers la mise en place de nouvelles infrastructures et souvent négligé l'entretien, la réhabilitation ou la réparation d'infrastructures existantes. Rendues à la limite de leur vie utile il apparaissait nécessaire que le gouvernement apporte une aide aux municipalités pour la réhabilitation des infrastructures.

En plus de la création d'emplois, un des objectifs visés par les travaux réalisés dans le cadre de ce programme est d'améliorer ou mettre en place des infrastructures qui ont un effet de consolidation sur l'aménagement du territoire. Ainsi, l'impact sur l'aménagement du territoire et sur la revitalisation des secteurs centraux et des quartiers anciens sont parmi les critères de sélection retenus pour évaluer les projets.

Par ailleurs, la Société d'habitation du Québec vient de mettre en place différents programmes de rénovation qui contribueront de par les interventions qu'ils impliquent sur le milieu bâti existant, à l'atteinte des orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation.

Le ministère des Transports, dont les réalisations ont un impact majeur sur l'aménagement du territoire compte réaliser pour chacune des régions administratives, ainsi que pour les agglomérations de Montréal et de Québec, un plan de transport qui identifie et priorise les interventions requises à la mise en valeur du scénario adopté. Celui-ci devrait permettre une meilleure intégration des différents modes de transport et une meilleure concertation avec les partenaires.

Les principaux objectifs du ministère sont de développer une approche qui favorise l'intégration des divers modes de transport, qui encourage le transport collectif, qui optimise l'utilisation des infrastructures et des réseaux existants et qui favorise la conservation du réseau routier.

En fait, le gouvernement a l'intention de favoriser la consolidation des zones urbaines existantes ainsi que la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens:

- en s'assurant que ses nouvelles immobilisations et celles des organismes publics contribuent au maintien et à l'amélioration des services dans les zones urbanisées existantes,
- en y maintenant et en y améliorant les équipements, les infrastructures gouvernementaux;
- en modulant ses programmes en matière de rénovation des bâtiments, d'accès à la propriété, d'incitation à l'investissement privé et la construction domiciliaire, etc.

En ce qui concerne la gestion de l'extension urbaine, le gouvernement a l'intention:

- d'harmoniser les interventions gouvernementales et celles des autres organismes responsables d'équipements, d'infrastructures et de services, afin de favoriser la mise en valeur des secteurs prioritaires d'extension urbaine en concertation avec les intervenants municipaux responsables de l'implantation d'équipements et infrastructures.

Le gouvernement a créé, en 1992, le Groupe de travail sur Montréal et sa région et lui a confié le mandat d'examiner le rôle des institutions politiques ainsi que des conditions d'exercice des fonctions municipales dans cette région. Ce groupe de travail a publié son rapport, communément appelé Rapport Pichette, en décembre 1993. Il préconise notamment la mise en place d'un cadre métropolitain d'aménagement qui, sous la responsabilité d'une autorité politique métropolitaine, régirait toutes les interventions structurantes dans la région de Montréal.

Comme les structures de coordination proposées par le Rapport Pichette donnent lieu à de nombreuses interrogations dans les milieux municipaux concernés, le gouvernement, avant d'arrêter une position à ce sujet, a décidé de créer une Table de concertation du Montréal métropolitain, dont l'objet est de permettre aux élus municipaux d'apporter leur contribution plus directe à l'examen des solutions souhaitables. Cette Table sera présidée par le ministre des Affaires municipales et comprendra 21 élus municipaux représentant tous les secteurs de la vie municipale dans la région de Montréal. Elle comprendra notamment les maires des trois principales villes de la région de Montréal, soit Montréal, Laval et Longueuil.

La Table de concertation, dont le mandat est de un an, se verra confier l'examen des sujets suivants:

- le développement économique de la région métropolitaine tant au niveau des structures de coordination qu'au niveau des actions à entreprendre;
- l'harmonisation des schémas d'aménagement de la région de Montréal, et ce à partir de certaines orientations gouvernementales;
- la délimitation des limites territoriales des municipalités, des municipalités régionales de comté ainsi que des régions administratives concernées et de la région métropolitaine elle-même;
- le développement du transport, notamment en participant à la consultation sur le plan de transport qui sera éventuellement déposé par le ministre des Transports;
- les mesures à prendre pour le renforcement de la ville-métropole;
- les structures de concertation que la région métropolitaine devra se donner pour faire suite aux orientations définies par la Table de concertation;
- le rôle du gouvernement du Québec dans le développement de la région métropolitaine.

Après avoir pris l'avis de cette table de concertation, le ministre des Affaires municipales soumettra des recommandations au gouvernement concernant l'action à entreprendre et les structures qui pourraient être nécessaires à cette fin.

Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales préparera un document qui énoncera différentes hypothèses sur l'exercice des fonctions municipales sur le territoire de l'agglomération de Québec. Après consultation des instances municipales et des différents intervenants, le ministre des Affaires municipales proposera au gouvernement les actions à entreprendre.

Le gouvernement a aussi mis sur pied, en 1993, en collaboration avec l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, une Table ronde sur les villes-centres pour dégager un consensus sur les problèmes de ces villes, identifier les problèmes prioritaires qui devraient faire l'objet d'une attention particulière et proposer des mécanismes de suivis à ses travaux. La Table ronde est formée de représentants de onze villes-centres et de représentants des unions municipales qui ont examiné la problématique des villes-centres sous trois aspects:

- les contraintes particulières aux villes-centres qui mettent en cause leur bonne gestion et la qualité de leur développement futur;
- la nature des relations de la ville-centre avec les municipalités de son agglomération;
- l'encadrement administratif et fiscal de la ville-centre.

Le dépôt du rapport final à la Table Québec-Municipalités est prévu pour mai 1994.

◊ **Attentes gouvernementales**

• Planification de l'urbanisation

La révision du schéma d'aménagement offre à la MRC une occasion de planifier l'urbanisation future de son territoire en tenant compte des trois orientations énoncées.

Ainsi, le gouvernement souhaite que les objectifs et les orientations du schéma d'aménagement révisé soient établis sur la base d'analyses du phénomène de l'urbanisation. Ces analyses des tendances récentes et des prévisions relatives aux changements de population, au nombre de logements et d'emplois, etc., devraient non seulement se rapporter aux différentes parties du territoire de la MRC mais aussi à l'ensemble de l'agglomération urbaine lorsque le phénomène de l'urbanisation dépasse les limites de ce territoire.

Dans ce cas, les analyses devraient faire ressortir les liens entre l'urbanisation de la MRC et celle de ses voisines. Les hypothèses quant à la part de la croissance urbaine de l'ensemble de l'agglomération que chaque MRC compte accueillir sur son territoire devraient être explicitées.

Le schéma révisé devrait être basé sur un concept d'organisation spatiale du territoire applicable à l'urbanisation et à la répartition régionale des axes de développement ou des pôles industriels, commerciaux et de services. Ce concept devrait être élaboré à partir d'une appréciation de la forme de l'urbanisation qui prévaudra dans l'ensemble de l'agglomération ainsi que des facteurs qui l'influencent tels que les équipements et les infrastructures de transport. La planification de nouveaux pôles devrait également s'appuyer sur des analyses prévisionnelles concernant les besoins en espaces, l'aire d'influence ou de desserte, les impacts sur les activités existantes et les besoins en équipements et en infrastructures.

La détermination des périmètres d'urbanisation, indépendamment des limites municipales, devrait également s'appuyer sur ces analyses de besoins, sur la capacité d'accueil des nouveaux secteurs , sur les coûts de viabilisation ainsi que sur le concept d'organisation spatiale.

- Consolidation des zones urbaines existantes et revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens

Le schéma révisé devrait préciser les actions que la MRC entend entreprendre en matière de consolidation des zones urbaines existantes et de revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens. Il devrait privilégier des formes de développement plus compactes, par exemple en réévaluant les densités et en prévoyant une plus grande mixité des fonctions.

Le schéma révisé devrait également favoriser le maintien à l'intérieur des zones urbaines des équipements publics majeurs (ex. immeubles gouvernementaux, équipements scolaires, hospitaliers, culturels et sportifs) ainsi que des activités structurantes, (ex. projets commerciaux majeurs). De même, l'implantation de nouveaux équipements structurants devrait se faire de préférence dans les parties vacantes des zones urbaines plutôt qu'à l'extérieur de ces zones.

De plus, afin de maintenir un niveau acceptable de services et de qualité de vie dans les zones déjà urbanisées, le schéma d'aménagement devrait favoriser le maintien et l'amélioration des équipements, des infrastructures et des services nécessaires aux résidants et aux entreprises (ex. équipements collectifs de loisirs, équipements scolaires).

Au delà des composantes du schéma déjà mentionnées, le plan d'action accompagnant le schéma pourrait préciser des moyens favorisant la consolidation et la revitalisation grâce à la concertation des divers intervenants économiques et sociaux dans le territoire de la MRC.

Le gouvernement incite les MRC à identifier, dans le contenu facultatif du schéma, des zones prioritaires de réaménagement. Cette identification permettrait de répondre à plusieurs des attentes énoncées dans les paragraphes précédents, notamment en ce qui concerne la consolidation des pôles, la recherche de formes plus compactes de développement, et le maintien et l'amélioration des équipements, infrastructures et des services.

- Gestion de l'extension urbaine

Bien que les efforts de consolidation et de revitalisation puissent permettre d'accueillir une partie plus importante de l'activité dans la zone urbaine existante, l'urbanisation de nouveaux territoires à l'intérieur des périmètres d'urbanisation peut s'avérer indispensable. Dans ce cas, le gouvernement souhaite que les MRC assurent une meilleure planification de l'extension urbaine.

Autant que pour les zones déjà urbanisées, le schéma d'aménagement révisé devrait favoriser des formes de développement plus compactes afin d'éviter les problèmes et les coûts liés à l'urbanisation diffuse . L'affectation du sol dans ces secteurs devrait prévoir une plus grande mixité des usages afin d'éviter une trop grande séparation des lieux de résidence, de travail et de services. Ces formes plus compactes contribueront à la conservation de l'énergie et permettront une desserte plus aisée par le transport en commun.

Plus particulièrement, le schéma révisé devrait tenir compte des conséquences des choix des secteurs nouveaux d'extension urbaine en ce qui concerne:

- la protection des terres agricoles;
- la capacité actuelle des équipements et infrastructures qui relèvent de la municipalité (ex. aqueduc, égouts), des commissions scolaires (ex. écoles) du gouvernement (ex. infrastructure routière) ou du parapublic;
- la nécessité d'implanter de nouveaux équipements et infrastructures qui relèvent de la municipalité ou du gouvernement;
- la protection de l'environnement et de la conservation des milieux naturels;
- la possibilité d'établir ou de rendre disponible un service de transport en commun.

Pour pouvoir répondre plus adéquatement à plusieurs attentes énoncées dans les paragraphes qui précèdent, les MRC auront avantage à identifier, dans leur schéma, ainsi que l'autorise la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à la rubrique du contenu facultatif, des zones prioritaires d'aménagement. Cette identification est susceptible de faciliter la planification de nouveaux pôles, la modulation des densités d'occupation du sol, la prévision des immobilisations en infrastructures et en équipements.

Enfin, tant pour les secteurs déjà urbanisés que pour les milieux présentant une utilisation plus extensive du territoire, le schéma d'aménagement devra adopter les objectifs de conservation et les mesures de protection prévues à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Dans les secteurs présentant un intérêt écologique particulier, le schéma d'aménagement pourrait comprendre des objectifs et des normes minimales permettant d'intégrer les éléments du milieu naturel aux nouveaux développements.

- Les liens entre le transport et l'aménagement

Les équipements et les infrastructures de transport ont un impact structurant sur l'aménagement du territoire. Le concept d'aménagement retenu par le schéma aura à son tour une influence majeure sur la planification des transports. Aussi, le gouvernement souhaite-t-il que toute proposition d'amélioration ou d'implantation d'infrastructures et d'équipements de transport soit appuyée par une évaluation des besoins actuels et futurs[4]. De plus, le schéma révisé devra tenir compte des impacts de la mise en œuvre des objectifs de la MRC, notamment dans le cas de la création de nouveaux pôles ou de l'ouverture de nouveaux développements résidentiels, sur les équipements et infrastructures de transport, dont ceux qui relèvent du gouvernement.

Le gouvernement souhaite que les MRC se prévalent également du contenu facultatif du schéma en ce qui concerne le transport aérien et maritime afin de tenir compte des impacts structurants de ces équipements et infrastructures et de les mettre en perspective avec la description et la planification des transports terrestres, notamment pour favoriser l'intermodalité.

---

[4] Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et des représentants de trois MRC, a produit un "Guide de planification des transports à l'intention des MRC" pour les aider à répondre aux nouvelles exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme concernant les transports.

- Approche intégrée pour l'ensemble d'une agglomération urbaine

Dans les cas où le phénomène de l'urbanisation dépasse les limites des MRC, des efforts de concertation à l'échelle de l'agglomération urbaine s'imposent. À cet égard, le gouvernement souhaite que les MRC:

- sollicitent la participation de l'ensemble des intervenants régionaux (ex. les organismes de transport, les commissions scolaires);
- élaborent pendant la révision de leur schéma des mécanismes de concertation et de conciliation qui aillent au delà des exigences légales concernant la transmission de documents aux MRC adjacentes;
- incluent dans le plan d'action accompagnant le schéma des moyens de coordination des intervenants susceptibles de participer à la mise en œuvre du schéma.

2.2. L'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés

L'aspiration à une meilleure qualité de vie, la modification des modes de vie et des types de consommation s'accompagnent de plusieurs bouleversements des cadres de vie et, dans bien des cas, de leur détérioration ou de leur inadaptation. Ce constant décalage ou déséquilibre entre l'aspiration et la réalité est en lui-même facteur de dynamisme et de changement.

L'accroissement du revenu moyen, l'amélioration du niveau d'instruction et l'augmentation de la mobilité se traduisent entre autres par l'expression de nouvelles aspirations. Par ailleurs, le vieillissement marqué de la population, la diminution de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de personnes seules, l'appauvrissement d'une part de la population affectent l'évolution de la demande de services. Tant en ville qu'en banlieue ou en campagne, la demande se manifeste pour de meilleurs espaces de vie et de loisirs, de nouveaux services de santé, culturels et éducatifs.

Notamment, la disponibilité de services culturels variés, leur accessibilité et l'abondance des manifestations culturelles sont des éléments majeurs pour la vitalisation des secteurs urbanisés. En même temps, la qualité du cadre urbain dans lequel se déroule la vie culturelle est très importante. La revitalisation des secteurs urbains aura avantage à prendre appui sur l'interrelation étroite entre le développement des activités culturelles et la qualité du cadre bâti.

La prise de conscience des problèmes environnementaux a progressé dans la population parallèlement à l'amélioration des moyens techniques de mesurer les conséquences économiques et physiques des modes de vie sur le milieu. Aussi est-on généralement porté à considérer que, pour contribuer véritablement à l'amélioration de la qualité de vie, le développement des activités économiques et l'implantation des équipements et des infrastructures qu'il requiert doivent nécessairement s'inscrire dans une perspective de développement durable; d'autant plus que les conditions générales de l'économie exercent une forte pression à la fois sur les activités économiques et sur les budgets du gouvernement et des municipalités et réduisent leur capacité d'intervention. Les objectifs d'aménagement du territoire et les moyens mis en œuvre pour les atteindre permettent de répondre aux aspirations des citoyens à l'égard d'une meilleure qualité de vie en encadrant davantage l'insertion dans l'espace des activités liées au mode de vie.

C'est dans ce contexte que le gouvernement énonce des orientations concernant les services collectifs, l'habitation, le cadre bâti, les espaces publics et les éléments du milieu naturel, les espaces commerciaux et industriels, la santé et la sécurité publique et les équipements et les infrastructures.

2.2.1. Le maintien et l'amélioration des services aux personnes

L'occupation de l'espace, la répartition des activités, le fonctionnement de l'économie, supposent que le territoire soit "irrigué" par des réseaux d'équipements et de services de toutes sortes. Ces réseaux sont à la fois des résultantes et des instruments d'aménagement et de développement, des facteurs de localisation. C'est dire l'importance et la complexité du rôle de ces réseaux dans le domaine de l'aménagement du territoire.

La dispersion des activités et de l'habitat engendrent de nombreux problèmes: inadéquation de la desserte ou sous-utilisation de certains services et équipements, coûts importants à assumer sur une courte période, etc. Dans les communautés rurales en particulier, la répartition adéquate et équitable de services pourtant essentiels s'avère complexe en raison de la dispersion de la population sur le territoire. Il est important de réduire les coûts collectifs et individuels engendrés par cette dispersion. Toutefois, cet objectif de réduction des coûts se double d'un souci du gouvernement d'améliorer la qualité de vie des différents milieux urbanisés en matière de services publics aux personnes.

◊ **Orientation**

Maintenir et améliorer les équipements et les services collectifs en maximisant leurs retombées sur le milieu urbanisé.

Le gouvernement entend assurer le développement d'institutions d'enseignement et veiller à la qualité et à la répartition équitable des services éducatifs, offrir à la population des services de santé et de bien-être de qualité, accessibles et permanents, et assurer l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle et artistique.

Par ailleurs, il privilégie la localisation optimale des équipements, des services et des activités en terme de réponse aux besoins économiques et sociaux, de support au développement et de rationalisation des dépenses publiques. Ainsi, en ce qui concerne les équipements scolaires, le ministère de l'Éducation amorcera une réflexion, en concertation avec ses partenaires, sur les besoins en constructions et en agrandissements d'écoles en relation avec l'étalement urbain.

Pour accroître l'accès aux services de base et pour donner le plus de place possible aux solutions proposées par le milieu, le ministère de la Santé et des Service sociaux entend faire du Centre local de services communautaires un lieu privilégié de concertation au niveau local et favoriser la participation des organismes communautaires à la prise de décision et à la concertation au sein du réseau.

En matière d'équipements culturels, le ministère de la Culture et des Communications élaborera et mettra en vigueur, en concertation avec le milieu et les usagers, des plans directeurs qui établissent, pour chaque région, les priorités relatives à l'aménagement de bibliothèques, de centres d'archives, de salles de spectacle et de cinéma, de musées, etc.

Il privilégiera les projets résultant d'un large consensus dans le milieu, soutenus par les municipalités, assurés d'une viabilité financière et qui impliquent une mise en commun des services culturels, l'utilisation continue des équipements et leur insertion dans le cadre urbain des milieux où ils sont implantés.

Dans le but de favoriser la mise en place d'un partenariat dynamique et fructueux, le ministère de la Culture et des Communications privilégie la conclusion d'ententes de développement avec les pôles régionaux et les municipalités locales et régionales de comté qui auront des objectifs et des plans d'action culturels.

◊ **Attentes gouvernementales**

En matière d'équipements collectifs, la MRC pourra, à partir d'une évaluation des besoins et des objectifs en matière de services publics, identifier dans son schéma d'aménagement les interventions nécessaires, fixer les priorités et déterminer le partage des responsabilités de réalisation entre le gouvernement, les instances locales et régionales et les autres acteurs tant privés que publics. Le plan d'action qui accompagnera le schéma d'aménagement révisé et qui guidera sa mise en œuvre devra tenir compte des options retenues.

L'approche régionale permet de fonder la planification des équipements collectifs sur les particularités de chaque région et de faciliter l'accès du plus grand nombre aux services. La révision des schémas d'aménagement fournit l'occasion de renforcer la concertation dans ce domaine, aussi bien entre les municipalités qu'entre ces instances et le gouvernement.

Afin de contrer les effets de l'étalement urbain sur la construction de nouvelles écoles, les administrations scolaires et les administrations municipales doivent harmoniser leurs planifications. La concertation doit viser à rationaliser les investissements consentis dans les équipements communautaires.

Par ailleurs, la réforme de la santé et des services sociaux permet aux municipalités de participer à l'orientation des services, puisque leurs élus peuvent occuper une place dans les conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux. Par leur participation à l'Assemblée régionale, instituée par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les représentants municipaux pourront influencer les décisions relatives à l'allocation des ressources en exprimant les attentes de leur milieu, permettre la mise à jour des services offerts et la prise en compte des problèmes nouveaux de leur communauté. Plus spécifiquement, les élus municipaux, membres de l'Assemblée régionale pourront veiller à l'atteinte des objectifs d'accessibilité aux services et d'équité dans l'allocation des ressources.

2.2.2. L'amélioration des conditions générales de l'habitat

L'habitation est un élément important du paysage urbanisé, une fonction en étroite relation avec les autres éléments d'une agglomération, une composante majeure du patrimoine collectif et une source de revenu significative pour les municipalités.

Les transformations socio-démographiques, dont le vieillissement de la population et la diversification des ménages, sont susceptibles de modifier les façons d'habiter et donc la nature même de la demande de logements. Par ailleurs, certains groupes de population, notamment les personnes seules, vivent des problèmes aigus d'accessibilité financière au logement surtout en milieu urbain.

Des études effectuées par la Société d'habitation du Québec démontrent que les problèmes de qualité du parc de logements sont plus diversifiés et diffus qu'autrefois. Malgré une amélioration de la qualité des logements, les conditions économiques et sociales actuelles, et en particulier l'accroissement des coûts du logement par rapport aux revenus des ménages, ralentissent la remise en état des logements.

Les ménages à faible revenu n'ont pas les moyens d'effectuer les réparations requises ou de subir les augmentations de loyers qu'elles entraîneraient. Par ailleurs, de nombreux logements construits dans l'immédiat après-guerre sont souvent de qualité inférieure à bon nombre de logements plus anciens et manifestent des signes de détérioration importante.

◊ **Orientation**

Améliorer les conditions de l'habitat et les adapter au contexte socioéconomique

L'objectif poursuivi par le gouvernement est de favoriser le maintien et le développement de voisinages résidentiels de qualité et d'encourager le développement de la mixité sociale.

Les programmes d'aide financière

La Société d'habitation du Québec développe et gère des programmes d'aide à la rénovation résidentielle et d'accessibilité au logement. Ainsi, elle a mis récemment en place le *Programme "Virage Rénovation "* qui vise à encourager la rénovation résidentielle autant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les travaux de rénovation reconnus par le programme englobent de façon générale tous les travaux qui visent à améliorer l'état des logements et des maisons. En privilégiant la rénovation résidentielle le gouvernement fait le choix d'intervenir sur le milieu bâti existant et concourt à l'atteinte des orientations en matière de gestion de l'urbanisation.

Le gouvernement vient également d'annoncer le *Programme de rénovation "Réparaction"* à l'intention des petits propriétaires. Ce programme vise la rénovation de maisons et de logements occupés à titre de résidence principale par des propriétaires à revenu modeste. Il prend le relais du *Programme d'aide à la rénovation Canada-Québec* . Par ailleurs, le *Programme d'aide à la rénovation d'immeubles locatifs PRIL+* vise à favoriser la rénovation de logements à loyer modeste ou de maisons de chambres offerts en location afin de les rendre conformes à des normes de sécurité et de salubrité. Au-delà des besoins sociaux auxquels ils répondent, le premier programme favorise la mise en valeur des milieux bâtis en territoire urbain et rural alors que le second contribue principalement à la revitalisation des centres-villes et des quartiers anciens. Enfin, le *Programme d'adaptation de domicile* permet d'adapter les logements aux besoins particuliers des personnes handicapées.

La Société met également à la disposition des familles, des personnes seules et des personnes âgées à faible revenu, un parc de 60 000 logements à loyer modique répartis dans l'ensemble des régions du Québec. De plus, un programme de supplément au loyer permet aux ménages à revenu modeste d'être admissibles à des logements du marché locatif privé. Ces deux types de logements sont administrés localement par un office municipal d'habitation, mandataire de la Société d'habitation du Québec. Le parc de logements subventionnés du Québec permet aux ménages à faible revenu d'avoir accès à un logement convenable et de taille adéquate. Un autre volet de la stratégie d'accessibilité au logement est visé par le *Programme d'allocation-logement, Logirente*, qui, en 1994, permet de verser une aide financière aux personnes âgées de plus de 58 ans lorsque le loyer dépasse 30% des revenus du ménage.

Enfin, une série de mesures gouvernementales dont les plus importantes concernent l'allocation-logement aux familles (aide sociale) et le remboursement d'impôt foncier complète l'éventail des formules d'aide aux ménages les plus démunis.

◊ **Attentes gouvernementales**

Lorsque les programmes offerts supposent une intervention physique sur le parc de logements, il n'appartient pas au gouvernement d'imposer unilatéralement la localisation précise et le rythme auquel cette intervention doit être faite.

La planification spatiale revient aux municipalités locales et régionales de comté. Toutefois, les municipalités doivent évaluer les impacts des choix résidentiels qu'elles font sur leur territoire.

Les municipalités ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre, concrète et particulière à chaque situation locale, des objectifs d'habitation que le gouvernement définit après consultation, dans l'intérêt de la collectivité. Les initiatives supplémentaires que les municipalités pourraient prendre pour bonifier les programmes sur le territoire ne sauraient qu'être encouragées si elles favorisent la réalisation des objectifs généraux. Ainsi, les municipalités devraient éviter d'encourager le développement dans de nouveaux secteurs par des mesures telles des exemptions de taxes à l'achat d'une maison neuve et plutôt utiliser ce genre d'exemption pour susciter l'achat de logements, de maisons localisées dans la trame urbaine existante. Les responsables locaux sont les mieux placés pour suivre l'évolution de l'habitation, déceler les problèmes, et au besoin, suggérer des solutions nouvelles inspirées de leur expérience.

Même si le domaine de l'habitation relève des municipalités, les MRC dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement pourront, de concert avec ces dernières, identifier dans leur schéma les secteurs où les besoins en matière de réhabilitation et de soutien des conditions de l'habitat sont les plus marqués et qui devront, en priorité, faire l'objet de réaménagement. Le plan d'action accompagnant le schéma d'aménagement pourrait identifier les moyens propres à favoriser cette démarche de réaménagement.

2.2.3. L'amélioration du cadre bâti et naturel en milieux urbanisés

Le gouvernement est préoccupé par l'amélioration du cadre de vie des milieux urbanisés. Les bâtiments, les espaces publics et les éléments naturels représentent une part importante du patrimoine, de l'identité et de la spécificité de l'espace urbanisé québécois.

Il a fait porter plusieurs de ses interventions sur des immeubles ou sur des secteurs entiers des centres-villes. Ainsi, les programmes gouvernementaux d'aide à la revitalisation des centres-villes et des artères commerciales traditionnelles ont été conçus pour répondre aux besoins des municipalités et pour pallier la détérioration des centres-villes. Ils ont contribué à ranimer la vie de quartier en y réintroduisant une activité sociale et commerciale et en favorisant la préservation du patrimoine. À ce jour, ce sont surtout les centres-villes, les secteurs centraux et les secteurs anciens des villages qui ont bénéficié des investissements et des subventions du gouvernement.

Par ailleurs, l'architecture et les aménagements publics contemporains représentent une part importante du patrimoine immobilier. En milieu urbain l'insertion de nouveaux bâtiments ou la transformation de bâtiments existants sont choses courantes. Si l'on observe certains principes de bonne intégration, tout nouveau bâtiment ou tout nouvel aménagement public devrait respecter la personnalité du lieu et s'harmoniser à l'architecture du secteur.

Il est important de porter une attention particulière à la qualité des constructions et à leur intégration harmonieuse dans le milieu. Les interventions dans ce sens auront des incidences positives sur la qualité du cadre de vie.

Les espaces naturels, les boisés, les parcs et les lieux de pratique d'activités de plein air constituent des éléments essentiels à la qualité de vie en milieu urbain. Ils permettent aux citadins de prendre un répit dans un lieu tranquille au milieu des activités urbaines. Aménagés et utilisés à des fins de loisirs et de récréation, ces espaces sont des équipements communautaires nécessaires à la vie de quartier.

Le développement et la mise en valeur de ces espaces à des fins communautaires en périphérie des milieux urbanisés ajoutent également à la qualité de vie de l'ensemble de la population. Diverses initiatives en ce sens, qu'il s'agisse de réseau récréatif, de conversion de voies ferrées désaffectées ou de centre d'interprétation, sont le fait des municipalités, des MRC et d'associations.

Essentiels à la qualité de l'environnement et au mieux-être de la population, les grands parcs ou jardins, les plans d'eau majeurs et leurs aménagements riverains accessibles concourent aussi au caractère distinct de la plupart des villes et à leur intérêt au plan touristique. Composantes essentielles à la qualité du cadre de vie, ils occupent également une place grandissante dans les critères de localisation des entreprises et des choix d'une résidence.

◊ **Orientation**

Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé

Le gouvernement continuera à privilégier l'utilisation des ressources patrimoniales dans le développement urbain et leur prise en charge par le milieu. Par ailleurs, il contribuera à la mise en valeur des espaces publics et des éléments naturels en milieu urbanisé.

Les ententes avec les municipalités

Le ministère de la Culture et des Communications soutiendra davantage le rôle des municipalités et des organismes œuvrant dans le domaine du patrimoine en favorisant l'élargissement des ententes avec les municipalités pour appuyer leurs initiatives et celles des organismes. De plus, il entend intensifier les échanges avec les municipalités qui souhaitent se prévaloir des dispositions de la *Loi sur les biens culturels* et assumer la gestion des secteurs protégés.

Les programmes d'aide financière

Le ministère de la Culture et des Communications dispose actuellement d'un certain nombre de programmes d'aide financière qui lui permettent d'influer de façon significative sur les actions de revitalisation des municipalités dans leur centres-villes et leur secteurs centraux.

Ainsi, par son *Programme d'aide aux équipements culturels*, le ministère de la Culture et des Communications favorise le recyclage et l'utilisation maximale des immeubles existants, la concertation entre les municipalités et les commissions scolaires, les collèges et les universités ainsi que les ententes intermunicipales ou entre utilisateurs, pour maximiser le rendement des équipements culturels: bibliothèques, musées, centres d'exposition et d'interprétation, salles de spectacles. Plusieurs municipalités ont ainsi doté leur centre-ville d'un équipement spécialisé ou polyvalent.

Ce type d'interventions devrait renforcer le rôle de carrefour social et culturel exercé par un nombre de plus en plus grand de centres-villes et de secteurs centraux.

Par ailleurs, son *Programme sur l'aide aux projets municipaux de mise en valeur du patrimoine* vise à soutenir financièrement les initiatives municipales en vue de la réalisation de projets reliés à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine et à rembourser aux municipalités les taxes perçues sur les monuments et les sites classés qui ont bénéficié d'une réduction de leur valeur imposable en application de l'article 33 de la *Loi sur les biens culturels*. L'objectif du ministère de la Culture et des Communications est d'amener les municipalités à s'impliquer davantage dans la mise en valeur de leur patrimoine, en favorisant le développement d'actions conjointes.

La mise à contribution du domaine foncier gouvernemental

Les propriétés foncières du gouvernement comprennent une variété d'immeubles qui dépendent de différents ministères et organismes publics. Des ministères et mandataires du gouvernement, en particulier le ministère des Transports, possèdent, principalement en milieu péri-urbain, d'importantes superficies vacantes. Les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont dans le même cas.

Lorsqu'elles ne remplissent plus leur fonction première, certaines propriétés pourraient, avec la collaboration des municipalités, contribuer au verdissement des milieux urbanisés et être utilisées à des fins communautaires. Par ailleurs, d'autres propriétés encore requises se prêtent à une utilisation polyvalente et peuvent servir d'assises au développement d'activités propres à contribuer au mieux-être des communautés.

Le gouvernement a prévu que les immeubles excédentaires gouvernementaux, à l'extérieur de la zone agricole, doivent être offerts aux municipalités si les ministères et les mandataires du gouvernement ne prévoient pas de les utiliser. La cession est gratuite lorsqu'il s'agit de réaliser des aires de verdure, de détente et de loisirs.

Dans le cas de la Société Hydro-Québec, la politique de gestion de son parc immobilier permet la vente ou l'utilisation à d'autres usages des biens et droits immobiliers de la société non requis dans l'immédiat, tout en assurant l'accomplissement de sa mission et le maintien à long terme de la qualité de son parc immobilier. À cet égard, elle se préoccupe particulièrement de la protection et la mise en valeur de son patrimoine bâti et technologique.

Certaines installations et propriétés de la société se prêtent à des usages secondaires complémentaires dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec l'exploitation du réseau. Ainsi, les emprises de lignes peuvent faire l'objet d'une utilisation non énergétique telles que l'aménagement de parcs, d'équipements récréatifs, de parcs de stationnement ou de certaines infrastructures publiques. Elles sont souvent utilisées à des fins de jardinage et d'embellissement. Quelques centrales accessibles au public peuvent révéler une vocation éducative, touristique, récréative ou culturelle.

Afin de répondre aux attentes de groupes de citoyens et du monde municipal sur la réaffectation à des fins publiques d'emprises ferroviaires abandonnées, en juillet 1993, le gouvernement a pris position sur ce dossier. À titre d'expérience pilote, l'emprise du "P'tit train du Nord" reliant Saint-Jérôme à Mont-Laurier sera acquise par le gouvernement et transférée au milieu qui en assurera la gestion, le financement et l'aménagement.

Quant aux autres emprises intéressantes et disponibles, le gouvernement est d'accord pour que les compagnies ferroviaires les louent, pour une période de deux ans, aux MRC intéressées qui pourront, à l'échéance du bail ou avant, faire des propositions d'acquisition. L'inventaire des emprises libérées est disponible auprès du ministère des Transports.

En avril 1994, le ministère des Ressources naturelles mettra un terme à l'exploitation des centres éducatifs forestiers. Toutefois, il est prêt à examiner leur prise en charge par les partenaires du milieu pour une mise en valeur à des fins communautaires. Il a d'ailleurs prévu un budget de soutien au démarrage pour la première année d'exploitation.

◊ **Attentes gouvernementales**

La protection et la mise en valeur des territoires d'intérêts et des biens patrimoniaux

Le patrimoine architectural est une réalité de l'environnement contemporain. En ce sens, on peut introduire des orientations, des principes et des règles dans les instruments de planification. Le gouvernement incite les municipalités et les MRC à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies d'interventions relative aux territoires d'intérêts et de biens patrimoniaux à partir des pouvoirs et des outils de planification qui sont déjà à leur disposition. Il souhaite que les municipalités locales et régionales de comté interviennent prioritairement sur leurs propriétés à caractère patrimonial et incluent, dans le plan d'action du schéma d'aménagement, des mesures de protection et de mise en valeur des territoires d'intérêt et des biens patrimoniaux.

Les vestiges archéologiques constituent une ressource culturelle importante qui demande à être préservée et conservée.

La protection des sites doit être considérée lors de la préparation d'interventions sur le terrain. Les MRC auraient donc avantage à prendre en compte la dimension archéologique dans la planification de l'aménagement de leur territoire.

La MRC peut également, pour des sites particuliers, énoncer dans son document complémentaire des normes générales visant l'amélioration de la qualité de l'implantation et de l'architecture des projets à venir.

La protection, la réhabilitation et la mise en valeur des espaces et éléments naturels

Au-delà des moyens déjà à la disposition des municipalités locales en matière de protection de l'environnement et d'aménagement de parcs et d'espaces verts, il y a lieu de définir une vision régionale à l'égard des espaces et des éléments du milieu naturel en milieu urbain et péri-urbain pour assurer leur conservation, leur réhabilitation et leur mise en valeur en visant aussi bien l'amélioration de la qualité du cadre de vie que la contribution au dynamisme économique.

Une concertation des intervenants privés et publics s'avère nécessaire afin de convenir d'un plan d'action où chacun assume sa part de responsabilité et harmonise ses interventions. Les organismes sans but lucratif peuvent jouer un rôle considérable en matière de sensibilisation de l'opinion publique, d'éducation, de développement et de promotion mais aussi en matière de financement des projets de mise en valeur, contribuant ainsi aux efforts des pouvoirs publics. En vertu des dispositions du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes*, les MRC ont le pouvoir de créer des organismes de protection de l'environnement et de conservation des ressources et de leur confier la gestion d'activités dans ces domaines.

La *Politique de mise en valeur intégrée* de la Société Hydro-Québec peut fournir un apport financier additionnel aux initiatives des municipalités et des MRC. Remplaçant le *Programme de mise en valeur environnementale*, cette politique allouera des crédits, en tant que mesure de compensation aux communautés touchées par les projets de transport, de production et de répartition. Au volet actuel de "mise en valeur environnementale", s'ajoutent les volets "appui au développement régional" et "au développement des communautés autochtones".

Dans un proche avenir, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* sera modifiée afin d'inclure un mécanisme de planification globale et intégrée pour répondre à des situations particulières compte tenu de la qualité du milieu ou de son degré d'artificialisation. Les MRC pourront élaborer des plans de gestion de ces secteurs identifiant les interventions et les mesures de réhabilitation et de protection adaptées aux caractéristiques du milieu.

Outre la localisation des espaces naturels et des espaces verts publics aménagés d'envergure régionale, le schéma d'aménagement pourrait également comprendre des normes minimales régissant la coupe et l'entretien des boisés et des autres végétaux, afin de garantir la protection de la couverture végétale dans une proportion adéquate sur le territoire de la MRC.

Le ministère de l'Environnement et de la Faune peut fournir de l'assistance technique et financière pour des fins de caractérisation et de protection du milieu naturel et sur les boisés rares, exceptionnels ou susceptibles d'abriter des plantes menacées ou vulnérables.

2.2.4. La prise en compte des risques d'origine naturelle et anthropique et des nuisances

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir, dans la mesure du possible, les sinistres provoqués par des catastrophes naturelles ou des accidents technologiques, d'en atténuer les impacts et d'assurer ainsi la santé et la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de l'environnement.

Les dommages et les préjudices causés par ces événements représentent des coûts importants que doivent assumer à la fois les sinistrés et les gouvernements. Par exemple, le gouvernement du Québec a versé, de 1981 à 1991, des indemnités de l'ordre de 59,3 M$ aux sinistrés et aux municipalités pour les dommages causés par des catastrophes naturelles, dont 28,5 M$ à la suite d'inondations et 15,1 M$ à la suite de mouvements de sol. Des indemnités atteignant les 26,5 M$ ont par ailleurs été versées au cours de la même période à la suite d'accidents d'origine technologique. Au total, l'assistance financière accordée aux sinistrés et aux municipalités a atteint les 85,9 M$, soit une moyenne annuelle de 7,8 M$; sommes considérables qui ne représentent toutefois qu'une faible partie des dommages, des pertes subies et des coûts individuellement et collectivement encourus.

Il faut également souligner la problématique particulière des lieux et des sols contaminés, c'est-à-dire des lieux d'élimination des déchets dangereux (356 lieux répartis en trois niveaux de risques pour la santé publique et l'environnement) et des terrains contaminés par des déversements accidentels ou l'enfouissement de matières dangereuses (1028 terrains dont environ 80% dans des zones industrielles ou commerciales et dont près de 20% sont vacants). Selon le type de contamination et le terrain récepteur, les effets polluants peuvent se faire sentir bien au-delà des limites du site lui-même et peuvent justifier des contraintes à l'utilisation du sol des secteurs environnants particulièrement si les eaux souterraines sont atteintes.

Sans constituer des risques majeurs pour la santé ou la sécurité publiques certaines activités sont sources de nuisances pour les citoyens ou de conflits par rapport à d'autres usages. Il peut s'agir d'activités produisant des émanations gênantes (fumée, poussière, odeur, vibrations,...), un niveau de bruit incommodant, une dégradation visuelle du paysage, etc. Selon les circonstances, ces nuisances peuvent varier d'intensité, du simple inconvénient à une contrainte majeure pour certains usages spécifiques plus sensibles ou pour le bien-être public en général.

Les citoyens redoutent la présence d'activités à risques ou génératrices de nuisances à proximité de leur résidence. Outre le fait qu'ils appréhendent la pollution du milieu, ils craignent que ces activités affectent leur santé, leur quiétude, contribuent à l'enlaidissement, à l'encombrement de l'espace qui les entoure et, par le fait même, à la détérioration de la qualité de leur cadre de vie ou à la diminution de la valeur foncière de leur propriété. Parfois se manifeste une opposition catégorique à la pratique d'activités de mise en valeur des ressources comme certaines pratiques agricoles ou à la réalisation de projets qui sont pourtant essentiels à la collectivité.

La planification des usages ou des équipements susceptibles de causer des nuisances ou qui présentent des risques d'accidents ou de contamination a souvent été entreprise sans que soient suffisamment pris en compte les risque prévisibles. Cette carence est à l'origine du syndrome "Pas dans ma cour".

Le gouvernement souhaite que les citoyens soient mieux protégés contre les risques inhérents à certains phénomènes naturels ou à certaines activités humaines et que leur cadre de vie soit préservé et amélioré. À cet égard, l'application de mesures d'harmonisation des usages apporterait une meilleure protection aux ressources humaines et naturelles et permettrait d'affecter à d'autres fins les fonds publics utilisés jusqu'à maintenant pour dédommager les victimes ou restaurer le milieu.

◊ **Orientation**

Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages

Les contraintes naturelles

Les plaines inondables

Le gouvernement désire s'assurer d'un contrôle adéquat de la gestion des plaines inondables et, particulièrement de la gestion des biens immobiliers dans ces zones de contraintes, de manière à réduire les dommages causés par les inondations et à protéger davantage les personnes et les biens. À cet effet, le ministère de la Sécurité publique entend, en concertation avec d'autres ministères, préciser les rôles et les responsabilités des intervenants municipaux et ministériels impliqués.

Des éléments concrets de solution seront proposés à tous les intervenants concernés afin d'établir les bases d'une approche concertée de la gestion des plaines inondables. En parallèle, un réexamen des programmes d'assistance financière de compensation des dommages est en cours, avec l'intention d'en resserrer les modalités et d'en faciliter la gestion.

Dans la mesure où la *Convention Canada-Québec relative à la cartographie des zones inondables* sera renouvelée, le ministère de l'Environnement et de la Faune entend poursuivre la diffusion des cotes officielles (20 et 100 ans) et des cotes préliminaires relatives aux zones inondables cartographiées ou en voie de l'être. Après désignation officielle, les rapports techniques et les profils des cours d'eau seraient alors disponibles. Le ministère entend également mettre à la disposition des municipalités un guide d'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

Par ailleurs, le gouvernement accordera priorité à la problématique particulière des inondations causées par des embâcles récurrents sur certains sites connus. Diverses solutions tant pour prévenir les embâcles que pour réduire l'importance des dommages aux biens, notamment la cartographie des secteurs à risque, sont à l'étude.

◊ **Attentes gouvernementales**

Relativement aux plaines inondables, le gouvernement maintient les mêmes demandes que lors de l'élaboration des schémas d'aménagement. Les MRC devront faire figurer dans leur schéma d'aménagement révisé le tracé des plaines inondables désignées ou modifiées tel qu'il est désigné par la cartographie officielle produite dans le cadre de la *Convention Canada-Québec* et le cadre normatif minimal devant s'y appliquer. Dans l'attente d'une cartographie officielle, une cartographie préliminaire et des mesures de protection s'inspirant des prescriptions de la Convention devront également être inscrites au schéma. De même, dans les cas connus d'embâcles récurrents, les MRC touchées pourraient identifier au schéma une zone de protection additionnelle à la limite de récurrence de 100 ans et y prescrire des mesures de contrôle.

Les récentes modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* d'une part habilitent les municipalités locales et régionales de comté à localiser les plaines inondables et à régir les usages comme auparavant à des fins de sécurité civile, mais dorénavant aussi à des fins de protection de l'environnement et facilitent par ailleurs la transcription réglementaire des objectifs et prescriptions de la Convention. Un mécanisme en vue de l'intégration de la cartographie officielle relative aux plaines inondables a aussi été ajouté à la loi et entrera en vigueur sur décision gouvernementale.

Les zones d'érosion, de glissement de terrain et de mouvements de sol

Comme c'est le cas pour les plaines inondables, le gouvernement réévalue actuellement, afin de les préciser, les rôles et les responsabilités des intervenants ministériels, municipaux et privés en matière d'identification et de contrôle des zones à risques.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement maintient l'exigence d'identifier au schéma des zones présentant des risques d'érosion, de mouvements de sol ou de glissements de terrain. Une attention plus particulière pourrait cependant être accordée aux zones de mouvements de sol dont on a peu tenu compte lors de l'élaboration des schémas. Même s'il est indéniable que les glissements de faible et moyenne ampleur (décrochements) sont de loin les plus fréquents au Québec (une centaine par année), le territoire est exposé à d'autres types de mouvements de sol qui peuvent constituer eux aussi des menaces réelles à la sécurité publique.

Ainsi, il serait souhaitable que les zones où on observe des risques manifestes de tassement ou d'affaissement de sol, d'écroulement rocheux, d'effondrement, de même que des phénomènes érosifs marqués ou des configurations hydrogéologiques posant des problèmes particuliers, soient considérées elles aussi comme des zones de contraintes dont l'occupation doit être soumise à certaines mesures réglementaires.

Les contraintes anthropiques

La *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements prévoient des processus et des normes qui visent la réduction à la source des nuisances et des risques pour l'environnement, la santé et la sécurité publiques. En dépit de ces mesures, bon nombre d'activités présentent encore des risques pour la santé et la sécurité publiques ou sont sources de nuisances. Les règlements prévoient donc aussi des normes minimales de distance pour que l'implantation de telles activités soit à une distance sécuritaire et acceptable des autres activités et usages sensibles déjà implantés. Rien dans la réglementation gouvernementale actuelle ne permet cependant de maintenir ce périmètre de protection initial.

Des modifications législatives et réglementaires sont à l'étude, en particulier en ce qui concerne les pesticides, les établissements de production animale, les carrières et les sablières, les déchets domestiques et dangereux, l'eau potable, le captage des eaux souterraines et l'évaluation environnementale pour accroître l'efficacité des instruments gouvernementaux de contrôle préventif.

Le gouvernement poursuit également ses efforts d'identification, de caractérisation et de restauration des anciens lieux d'élimination de déchets dangereux afin d'éliminer ou de réduire les risques que ces lieux présentent pour la santé publique et l'environnement. Jusqu'à maintenant 202 lieux répertoriés par le GERLED (Groupe d'étude et de restauration des lieux d'élimination de déchets dangereux) ont fait l'objet d'une intervention; de ce nombre, 55 sont à l'étape de réalisation de mesures correctives.

De même, la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* a suscité le développement d'une expertise technique en matière de caractérisation et de traitement de ces sols qui permet leur réutilisation. Fondée sur la contribution volontaire de promoteurs désireux de réaménager des sites, la politique a permis depuis 1988 la caractérisation ou la restauration d'environ 850 sites. Afin d'accélérer la restauration des sites contaminés par des activités industrielles présentant des risques élevés pour la santé et l'environnement, le gouvernement a convenu avec le gouvernement fédéral d'un programme de 51 M$ applicables aux sites sans propriétaire connu ou solvable.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les municipalités locales et régionales de comté peuvent aborder globalement la planification de certains usages dont l'intégration au milieu est délicate, en fonction des risques qu'ils présentent et de leur plus ou moins grande compatibilité avec d'autres usages.

Elles peuvent recourir à leurs pouvoirs traditionnels en matière d'affectation et de zonage pour s'impliquer davantage dans la localisation initiale de ces activités en se préoccupant plus particulièrement de la compatibilité des usages et des impératifs de la planification des mesures d'urgence.
Les dispositions adoptées doivent cependant être compatibles avec celles du ministère de l'Environnement et de la Faune.

La récente modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a introduit de nouveaux pouvoirs leur permettant d'identifier dans le schéma d'aménagement et les plans d'urbanisme les activités humaines générant des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité et de régir en conséquence cette occupation. Le recours à ces mesures de contrôle de l'utilisation du sol assureraient l'efficacité à long terme du processus de planification et de la démarche préventive du ministère de l'Environnement et de la Faune.

Plusieurs MRC ont déjà identifié dans leur schéma d'aménagement des zones de contrainte reliées à des activités humaines; à l'occasion de la révision, il serait souhaitable que cette pratique se généralise. On peut penser par exemple aux activités industrielles susceptibles de produire des déchets dangereux, aux lieux d'entreposage, de traitement et d'élimination de déchets dangereux, aux établissements de production animale, à l'entreposage de pesticides, aux lieux d'élimination des déchets domestiques et aux carrières et sablières.

Les anciens lieux d'élimination de déchets dangereux et les terrains contaminés connus ainsi que les risques qu'ils présentent devraient être inscrits au schéma d'aménagement. Tout changement d'usage devrait être interdit sur ces sites tant que leur degré de contamination n'aura pas été déterminé et, le cas échéant, qu'ils n'auront pas été adéquatement décontaminés. La *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* précise les activités susceptibles d'avoir contaminé le sol et les niveaux de décontamination compatibles avec les nouveaux usages prévus.

L'identification des activités qui peuvent justifier des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité ne peut cependant pas être déterminée a priori. Elle devrait s'appuyer sur l'évaluation la plus précise et la plus objective possible du niveau de risque ou de nuisance prévu ainsi que de la capacité du milieu à l'accepter. Les résultats d'une analyse de ce type permettraient alors d'identifier et de délimiter plus adéquatement les zones de contraintes et d'adopter les mesures réglementaires les plus appropriées pour régir et encadrer leur occupation, leur aménagement et leur développement.

Le ministère des Affaires municipales a préparé, en collaboration avec les autres ministères intéressés, une fiche technique qui précise la portée et les limites des nouveaux pouvoirs municipaux en matière de contraintes anthropiques et qui propose aux MRC une démarche préalable à l'exercice de ces pouvoirs.

2.2.5. La planification stratégique des espaces industriels et commerciaux

Le dynamisme des activités économiques essentiel au développement relève de processus généraux sur lesquels les municipalités ont encore peu de prises. En effet, les pouvoirs d'intervention directe des municipalités sur le développement économique sont limités à la promotion et aux activités immobilières, en particulier à des fins industrielles. En dépit de ce contexte restrictif, les municipalités utilisent les pouvoirs économiques dont elles disposent et leur capacité d'intervention en matière d'infrastructures et de services publics pour créer des conditions favorables au développement économique en particulier pour les secteurs industriel et commercial.

L'évolution et la vitalité des activités commerciales et industrielles sont cependant indissociablement liées à l'aménagement du territoire. La généralisation du centre commercial comme mode de mise en marché associé à la desserte des banlieues, l'abandon des anciens espaces industriels enclavés en milieux urbanisés au profit de sites plus accessibles répondant aux exigences nouvelles de la production en témoignent assez éloquemment.

La répartition spatiale des activités industrielles et commerciales ayant une influence plus ou moins déterminante sur le maintien ou le développement d'un bassin d'emplois et d'une structure de services, sur la centralité et sur les ressources fiscales, les gouvernements et les municipalités sont intervenus de différentes façons pour l'influencer.

Afin d'inciter les municipalités et les commerçants à combiner leurs efforts pour contrer l'abandon des centres-villes, le gouvernement a mis sur pied le *Programme ReviCentre*. En plus de permettre la rénovation ou la construction de 4000 bâtiments, ce programme a contribué à l'essor du secteur de la construction et à la création d'emplois. Dans plusieurs municipalités, l'implantation dans les quartiers centraux ou à leur proximité, d'édifices publics ou d'équipements récréatifs majeurs s'est ajoutée à l'action directe du programme et témoigne de ses effets d'entraînement.

La création par les municipalités de parcs industriels en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* a présenté plusieurs avantages; elle a:

- réduit les obstacles et les coûts à l'implantation d'industries et favorisé leur concentration;
- facilité la relocalisation d'entreprises devenues incompatibles avec leur environnement;
- limité la spéculation sur les terrains industriels et permis de récupérer la plus-value;
- assuré une meilleure localisation des activités industrielles en fonction de leur accessibilité et de la limitation des nuisances pour d'autres activités.

Depuis 1961, la mise en œuvre de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* s'est traduite par la création d'environ 200 parcs industriels dans 177 municipalités réparties dans toutes les régions du Québec. Dans ces parcs se sont implantées plus de 5200 entreprises représentant des investissements de plus de 5 milliards de dollars et environ 65 000 emplois (nouveaux ou déplacés). Se sont ajoutées les contributions gouvernementales de plusieurs dizaines de millions de dollars à l'implantation des infrastructures de services en vertu de l'*Entente Canada-Québec sur les infrastructures industrielles et de l'Entente Canada-Québec sur le développement industriel.*

À partir de 1989, la loi a aussi permis aux municipalités de s'impliquer plus directement dans la création d'emplois industriels en leur donnant le pouvoir de construire, de transformer et d'exploiter un bâtiment industriel locatif aussi appelé "motel industriel". Jusqu'à maintenant, la majorité des municipalités ont choisi de construire (5) ou d'acquérir (11) un bâtiment industriel locatif, quelques-unes (5) préférant subventionner un organisme sans but lucratif qui assume l'exploitation.

Le secteur commercial

Le secteur commercial se caractérise par la recherche de formules innovatrices se traduisant en changements rapides dans les formes de commercialisation. En effet, en raison des faibles taux de croissance démographique, la croissance du pouvoir d'achat des consommateurs est essentiellement fonction de l'augmentation des revenus individuels. L'enjeu est donc d'attirer et de retenir le consommateur et non de créer de nouveaux marchés.

Cette contrainte ainsi que le niveau variable de compatibilité entre les diverses activités commerciales se traduisent par des formes particulières de répartition spatiale mais aussi par une assez grande mobilité des activités. Ainsi, la formule récente du magasin-entrepôt, en raison de sa forte spécialisation et de l'importance des superficies requises, privilégie une localisation accessible à un large marché, le plus souvent en périphérie urbaine à proximité du réseau autoroutier. Cette grande instabilité de l'activité commerciale entraîne aussi la désuétude d'équipements et d'espaces moins compétitifs accentuant parfois un processus de détérioration de la trame urbaine déjà en cours.

Le défi de l'intervention publique dans le secteur commercial consiste à appuyer sa croissance, en particulier l'insertion dans le milieu de formules innovatrices, tout en contrôlant les répercussions et les demandes de la fonction sur l'organisation urbaine (renforcement ou dispersion d'activités centrales, desserte adéquate des milieux et détérioration des secteurs anciens, effets de l'accessibilité pour la clientèle et les marchandises sur les réseaux routier et de transport en commun, contribution à l'animation et au dynamisme de la vie urbaine, etc.).

Le secteur industriel

Pour l'ensemble des schémas d'aménagement, l'affectation industrielle occupe environ 58 000 hectares, les parcs industriels municipaux comptant pour un quart de cette superficie. Douze sites identifiés par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie comme étant particulièrement propices en terme de localisation, de superficie et de service pour accueillir de grands complexes industriels occupent une superficie totale de 2900 hectares.

De 1981 à 1991, la superficie des parcs industriels municipaux a augmentée de plus de 4600 hectares répartis à peu près également entre les agrandissements de parcs existants et les nouveaux parcs. Pendant cette période, 83 nouveaux parcs ont été créés, principalement par de petites municipalités se dotant d'un premier équipement modeste alors que les villes de taille moyenne et supérieure ont agrandi les équipements existants (168 agrandissements).

Or, en terme d'activité réelle, bien que le taux d'occupation soit en constante croissance pour l'ensemble des parcs, la performance est directement proportionnelle à la taille des municipalités. En effet, les parcs des municipalités de plus de 25 000 habitants ont, en 1991, un taux moyen d'occupation de 78,3%, le taux diminuant progressivement pour n'être que de 46,4% pour les municipalités de moins de 5000 habitants. Globalement 35% de la superficie des parcs municipaux est disponible.

Le contexte économique actuel peu favorable à de nouveaux investissements incite à assurer l'intégrité des espaces industriels viabilisés plutôt que de viser une rentabilité éphémère en accueillant des activités non industrielles moins compatibles.

◊ **Orientation**

Optimiser, par la planification des espaces industriels et commerciaux, les retombées des investissements publics et privés consentis

Afin de tenir compte d'une conjoncture nouvelle liée à la libéralisation des économies, aux politiques gouvernementales de développement régional, aux possibilités plus limitées d'intervention des gouvernements et aux volontés exprimées par les collectivités de prendre en charge leur développement, le gouvernement a entrepris une révision des pouvoirs d'intervention des municipalités locales et régionales de comté en matière de développement de l'économie et de l'emploi. Diverses possibilités d'élargissement des pouvoirs des municipalités en matière économique comme la participation à des fonds d'investissement et des formules permettant le partenariat avec l'entreprise privée sont envisagées.

De plus, le réaménagement du cadre législatif touchant les immeubles industriels, notamment le remplacement des contrôles gouvernementaux par des contrôles locaux lors de l'acquisition ou de l'aliénation de terrains industriels sera proposé dès le printemps de 1994. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie fournira l'encadrement nécessaire aux MRC et aux municipalités pour assumer le contrôle des activités immobilières dans les parcs industriels municipaux et situer ce contrôle dans une démarche de planification régionale des espaces industriels.

Par ailleurs, des programmes d'aide à la mise en place d'infrastructures et de mécanismes de concertation et de collaboration entre les intervenants sont accessibles aux municipalités.

Ainsi, l'*Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement industriel* prévoit qu'une aide financière peut être apportée à l'implantation d'infrastructures municipales nécessaires à la réalisation d'un projet industriel majeur. Est admissible à une subvention, la mise en place d'infrastructures municipales telles que l'aqueduc, les égouts et les voies de transport nécessaires à la réalisation d'un projet industriel majeur (10 M$) dans les domaines de la fabrication et de la transformation avancée de produit, de la recherche industrielle appliquée, d'un laboratoire industriel ou d'un centre de design industriel. L'aide accordée ne peut dépasser 80% des coûts admissibles ni 50% des immobilisations du projet industriel.

Dans le cadre de l'*Entente Canada-Québec sur le développement économique des régions*, un *Programme de soutien aux infrastructures d'accueil des entreprises des régions de ressources* est également disponible pour les régions de la Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay/Lac-Saint-Jean, de l'Outaouais, de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Côte-Nord. Il a pour objectif de favoriser le développement industriel de ces régions en aidant financièrement les municipalités à mettre en place ou à améliorer les infrastructures nécessaires à la réalisation de projets d'investissement d'une entreprise.

Enfin, le volet "aide aux commissariats industriels" du *Programme d'aide au développement économique régional* vise à fournir une aide financière et technique aux municipalités qui souhaitent s'impliquer davantage dans l'élaboration et la promotion de conditions d'accueil et de développement de l'entreprise pour leur territoire. De façon à régionaliser et à déconcentrer au maximum l'aide disponible, la structure du programme permet aux milieux qui le souhaitent la formation de commissariats industriels sur la base du territoire des MRC.

◊ **Attentes gouvernementales**

Traditionnellement la planification et le contrôle des espaces et des activités commerciales et industrielles ont surtout été le fait des municipalités locales et les programmes gouvernementaux de soutien à ces fonctions continuent de s'adresser principalement à elles. Environ la moitié des schémas d'aménagement véhiculent cependant des orientations visant la hiérarchisation et le renforcement des activités économiques, quelques-uns énonçant des orientations spécifiques au secteur industriel (12) ainsi qu'aux activités commerciales (5) et de services (2).

Dans la perspective d'une contribution active du milieu municipal à la *Stratégie gouvernementale en matière de développement régional* et de l'octroi de nouveaux pouvoirs en matière économique, une planification stratégique des activités industrielles et commerciales dans le schéma d'aménagement s'avère indispensable pour assurer la complémentarité des actions et en maximiser les retombées.

En faisant état de la répartition régionale des espaces industriels et commerciaux, de leur aire d'influence et de desserte et des caractéristiques de leur structure actuelle, de la localisation de leur développement prévu et de ses conséquences en termes de services, d'infrastructures et d'aménagement, le schéma fournirait un cadre global de planification et d'intervention au gouvernement, aux municipalités et aux intervenants privés.

Le secteur commercial

Les vocations attribuées aux espaces commerciaux, en terme de desserte (régionale, locale, multifonctionnelle, de service, etc.), peuvent s'articuler au concept d'organisation spatiale retenu et contribuer à l'atteinte des objectifs de revitalisation et de consolidation, tant au niveau de la structure régionale (les pôles) que des agglomérations (les quartiers centraux ou désignés comme prioritaires pour une intervention de redéveloppement).

Une planification intégrée de la répartition spatiale des espaces commerciaux, de leur vocation particulière et des autres fonctions (bureau, industrie et résidence), faciliterait l'atteinte d'objectifs particuliers d'amélioration du niveau d'achalandage, de définition d'un caractère particulier et d'organisation dans un ensemble fonctionnel et attrayant. À cet égard, le schéma peut prévoir des critères généraux de localisation et d'implantation ainsi que des dispositions normatives relatives à la construction, l'architecture, l'aménagement paysager et l'affichage.

L'évaluation de l'impact de nouveaux projets sur les activités existantes et sur les autres fonctions et services assurerait un équilibre entre les secteurs ainsi qu'une desserte adéquate et, au besoin, l'application de mesures d'ajustement.

Le secteur industriel

La révision des schémas devrait donner lieu à la planification de la localisation des espaces industriels. En particulier l'implantation de nouvelles activités industrielles devraient être prévues en priorité sur les terrains disponibles dans les espaces industriels déjà viabilisés. Ces opérations devraient tenir compte des coûts d'acquisition, d'aménagement et de mise en valeur de nouveaux espaces et évaluer la demande prévisible sur le territoire de la MRC, en fonction des tendances nationales et régionales.

Afin de permettre une localisation optimale des nouveaux espaces industriels, le schéma devrait comprendre des critères de localisation visant l'accessibilité aux infrastructures de transport et aux services, la prise en compte des contraintes liées aux caractéristiques physiques des sites et la compatibilité avec les autres activités et usages.

La fonction industrielle devrait, selon les besoins du milieu et le concept global d'organisation spatiale retenu par le schéma d'aménagement, être répartie sur le territoire dans des affectations qui permettraient le regroupement d'activités connexes et compatibles.

Afin de protéger les investissements des municipalités et du gouvernement, les usages autorisés dans les parcs industriels municipaux créés en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* devront être limités aux activités industrielles de transformation, aux activités para-industrielles (entreprise de transport, entreposage, bâtiments industriels polyvalents, etc.), aux activités de recherche et aux activités non-industrielles compatibles. Dans ce dernier cas, il s'agit d'entreprises comparables au domaine industriel en matière d'activités, de type d'occupation du sol et de nuisances environnementales (commerce de gros, entreprise de construction, etc.).

L'application de telles mesures est préalable à l'abolition des contrôles actuellement exercés par le gouvernement en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

Enfin, l'élaboration d'objectifs et même la prescription de normes minimales ou générales relativement à l'implantation des bâtiments, à l'entreposage et à l'aménagement extérieur dans les affectations industrielles et le contrôle des activités et usages à proximité de ces affectations, permettraient d'améliorer l'intérêt des investisseurs pour les sites potentiels et limiteraient les nuisances inhérentes à ces activités.

2.2.6. La planification intégrée de la localisation des équipements et des infrastructures

L'implantation et l'exploitation de certains équipements ou infrastructures à caractère public (infrastructures et équipements de transport et d'énergie, équipements reliés à la gestion des déchets, etc.) exercent d'importantes pressions sur le milieu naturel et les ressources, sur l'aménagement du territoire et sur la qualité de vie des personnes. La viabilité des équipements et services d'alimentation en eau potable dépend par ailleurs du maintien de la qualité de la ressource.

La mise en place de la plupart de ces équipements et infrastructures est assujettie, par la *Loi sur la qualité de l'environnement* notamment, à un certain nombre de règles visant leur localisation optimale par rapport au milieu récepteur et aux objectifs spécifiques de chaque équipement. En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les interventions majeures du ministère des Transports et d'Hydro-Québec doivent faire l'objet d'un avis d'intervention auprès des MRC, garantissant ainsi leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement.

En dépit de ces mécanismes, la réalisation de ces projets qui procurent des services essentiels et impliquent des investissements importants suscite l'inquiétude et parfois l'opposition des citoyens. À terme, en l'absence de planification concertée, ces équipements peuvent constituer une source de nuisance pour des usages plus sensibles qui auraient été autorisés à proximité et leur efficacité peut être compromise par la croissance urbaine.

La problématique d'insertion dans le milieu du réseau routier et des infrastructures électriques est fortement liée aux caractéristiques spécifiques des divers milieux et à l'importance que leur accorde la population. Ainsi, les milieux humides, les milieux urbanisés, les espaces voués à la villégiature, à l'agriculture, aux activités récréo-touristiques ou à la conservation constituent des enjeux importants qui doivent être considérés lors de l'implantation et de l'exploitation de ces réseaux.

Ces préoccupations, inscrites dans les processus initiaux de planification doivent être maintenues après l'implantation des infrastructures et des équipements. En matière d'intégration des infrastructures routières, il s'agit de concilier des intérêts qui paraissent souvent contradictoires: la sécurité routière, l'efficacité de la desserte, la qualité vie des riverains et la vitalité économique de l'artère.

Ainsi, une infrastructure routière d'importance entraîne des nuisances et des risques incompatibles avec certains usages sensibles (école, résidence, institutions). Une absence de contrôle adéquat des usages et de l'affectation des sols riverains peut accentuer ces problèmes et porter atteinte, à des degrés divers, aux conditions d'utilisation de la route: fluidité de la circulation, augmentation des problèmes liés à la sécurité, dégradation accélérée de la structure et changement de sa vocation initiale.

Les problèmes sont encore plus complexes dans le cas d'une route importante qui traverse une agglomération, si les rôles d'accueil de la circulation de transit et de la circulation locale ne sont pas pris en compte. La route constitue alors souvent une coupure dans le tissu urbain, la sécurité des piétons et des cyclistes est souvent menacée par la trop grande vitesse des véhicules. Les commerces sont amenés à se déplacer vers la périphérie, en raison des problèmes de stationnement et les nuisances pour les résidences riveraines sont considérables.

Certaines infrastructures électriques, en particulier les postes, construits à l'origine à bonne distance des milieux urbains, sont aussi soumis aux aléas du développement et de l'expansion du domaine bâti. Non conçus pour cohabiter avec ce milieu, les postes peuvent être source de nuisances visuelles et sonores. Les autres ouvrages, réservoirs et corridors de lignes, suscitent par ailleurs des préoccupations relatives à la santé et à la sécurité publiques.

En matière de gestion des déchets, les nombreux problèmes associés à l'élimination tels les risques de contamination de l'air, du sol, des eaux souterraines et de surface, le syndrome "Pas dans ma cour", les limites technologiques et la croissance des coûts de gestion constituent le contexte dans lequel doit être établi le choix des modes d'élimination et leur localisation.

L'expérience démontre également qu'après l'établissement des lieux d'enfouissement sanitaire, les terrains avoisinants ne font pas l'objet de restrictions d'usages, les municipalités y autorisant la construction d'habitations en deçà des normes minimales de localisation prévues au *Réglement sur les déchets solides*. En conséquence, d'une part les résidents sont exposés aux inconvénients de l'activité du site et d'autre part, son agrandissement devient impossible.

La nécessité de réduire les incidences sur l'environnement et la qualité de vie des activités de gestion des déchets ainsi que les coûts directs et indirects qui leur sont associés impliquent un meilleur contrôle des procédés et de la localisation des équipements et l'assurance qu'une fois implantés leur fonctionnement sera garanti pour la durée prévue par la planification.

Au Québec 20% de la population s'approvisionne à partir des eaux souterraines, la moitié par des puits individuels (175 000 puits), l'autre par des réseaux de distribution (1551 réseaux). Bien que l'eau souterraine soit généralement de bonne qualité chimique et bactériologique, le contrôle des activités polluantes à proximité des puits est nécessaire pour garantir à long terme la protection de la ressource. En effet, des municipalités ont eu à subir des problèmes de contamination des eaux souterraines; dans plusieurs cas, les coûts prohibitifs de traitement de l'eau ou de caractérisation et de nettoyage des secteurs contaminés ont rendu nécessaire l'abandon du puits.

◊ **Orientation**

Arrimer aux objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public et assurer leur viabilité

Les infrastructures routières et électriques

En accord avec l'orientation de développement durable du gouvernement, la Société Hydro-Québec et, plus récemment, le ministère des Transports se sont dotés d'une politique en environnement qui imprègne toutes leurs pratiques. La préoccupation d'intégration de leurs infrastructures et d'exploitation efficace et sécuritaire de leurs réseaux se traduit par l'élaboration de politiques particulières et la recherche de solutions durables.

Ainsi, l'élaboration d'une politique sur l'implantation et le réaménagement des échangeurs autoroutiers est en cours. Cette politique vise à répondre adéquatement aux demandes tout en assurant le maintien des conditions d'utilisation du réseau autoroutier. Elle déterminera également les responsabilités du ministère par rapport à celles des municipalités en matière de financement et de réalisation de travaux.

De plus, le ministère des Transports, de concert avec la Société de l'assurance-automobile du Québec, élabore une politique sur le vélo afin d'améliorer la sécurité d'utilisation de la bicyclette sur le réseau routier. Plusieurs avenues sont envisagées afin d'atteindre cet objectif dont, entre autres, la reconnaissance aux MRC de la compétence en matière de planification et de réalisation des réseaux cyclables régionaux.

Par ailleurs, en matière de gestion des corridors routiers, ce ministère a engagé une démarche d'analyse et de recherche d'avenues de solution auprès des organismes municipaux. Il prépare également un document concernant les traversées d'agglomérations. Ce document exposera les principes d'interventions, les méthodes et les solutions d'aménagement recommandées pour traiter des routes en milieu urbanisé. Des expériences pilotes d'application de l'approche développée pour les routes en milieu urbanisé sont aussi prévues dans ce projet.

Dans un objectif d'intégration optimale des équipements du réseau majeur, la Société Hydro-Québec privilégie des solutions techniques qui permettent de réduire le nombre de lignes dans un même corridor, de longer les équipements linéaires existants tout en considérant le degré de saturation de ces corridors et de favoriser l'intégration visuelle des installations en proposant des types d'équipements et une architecture adaptés au milieu. Les solutions sont considérées en relation avec les enjeux dégagés lors de l'analyse des éléments sensibles, des ressources, des utilisations du sol, des affectations du territoire et des sites d'intérêt pouvant être affectés par le futur réseau.

En ce qui a trait plus particulièrement au réseau de distribution d'électricité, la société entend favoriser une concertation entre les intervenants du milieu municipal et des différents services publics (télécommunications, gaz, égouts, aqueducs, routes). L'objectif d'une planification régionale en matière de services publics consisterait à coordonner et rationaliser les interventions sur le territoire et à identifier des solutions techniques innovatrices pour mieux intégrer les équipements au milieu, comme par exemple, la mise en commun des corridors de services publics.

Outre la protection du milieu naturel et de la qualité de vie, la Société Hydro-Québec est préoccupée par la santé de la population et la sécurité du public près des installations. Ses principaux efforts porteront, au cours des prochaines années, sur la gestion des matières nuisibles à la santé de la population et de l'environnement et sur la recherche visant à préciser les connaissances dans certains domaines, tels les champs électriques et magnétiques et le mercure.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le ministère des Transports invite les MRC à participer à l'ensemble de la démarche visant à assurer une gestion efficace des corridors routiers et souhaite que des préoccupations à cet égard apparaissent dans les schémas d'aménagement. De même, s'inspirant des travaux préparatoires à la *Politique sur l'implantation et le réaménagement des échangeurs autoroutiers*, le ministère souhaite que les MRC développent des concepts d'aménagement qui favorisent, entre autres, une utilisation optimale des échangeurs autoroutiers déjà en place et prévoient une hiérarchisation du réseau routier qui permette de contribuer à une bonne répartition de la circulation.

Il est également important que les usages prévus à proximité des infrastructures du réseau supérieur soient compatibles avec les fonctions de celles-ci ou encore que des mesures d'atténuation soient prévues (ex: marge de recul, reboisement, aménagement d'écran, etc.) afin de minimiser les impacts sur l'environnement, notamment sur la qualité de l'air, l'ambiance sonore et la qualité visuelle. À cet effet, en vertu de la *Politique sur le bruit* du ministère des Transports, les municipalités devront prendre en charge la totalité des coûts de la protection sonore (écran anti-bruit, talus, reboisement, etc.) des développements résidentiels construits après juillet 1993 en bordure de son réseau.

Le schéma d'aménagement devra déterminer les voies de circulation à proximité desquelles des mesures de contrôle de l'utilisation du sol devront être prises. Le *Guide technique sur la détermination des contraintes anthropiques* préparé par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec le ministère des Transports facilitera l'identification précise des infrastructures visées et des mesures appropriées. Ce dernier a aussi réalisé un inventaire des tronçons routiers où le bruit atteint ou dépasse le seuil d'intervention de 65dBA. Cet inventaire est disponible.

Par ailleurs, afin d'encourager un meilleur partage de la route entre les divers usagers pour augmenter la sécurité, le gouvernement souhaite que les municipalités locales et régionales de comté prennent en compte les besoins des cyclistes, des piétons et des personnes à mobilité réduite dans la conception, l'aménagement et l'entretien de leur réseau routier de même que dans la planification du territoire. Afin de faciliter la prise en compte de ces besoins et d'appuyer l'action des organismes intéressés, certains outils, tels le *Guide de planification des transports à l'intention des MRC* et le *Guide technique pour la signalisation, la conception et l'aménagement des voies cyclables* sont disponibles.

Le schéma d'aménagement devrait aussi prendre en compte les équipements électriques présents et futurs de façon à minimiser les conflits d'usages. Un zonage approprié, l'établissement de zones tampons et la protection des boisés aux abords des postes constituent des moyens à promouvoir auprès des municipalités et des promoteurs afin de favoriser l'intégration des équipements électriques au développement envisagé.

L'atteinte de cet objectif nécessite une collaboration étroite entre la Société Hydro-Québec et les municipalités locales et régionales de comté. Celles-ci sont invitées à informer l'entreprise de leurs activités de planification qui pourraient impliquer des équipements du réseau électrique existants ou prévus.

L'utilisation sécuritaire des terrains en bordure des réservoirs et des corridors de lignes devrait être sujette à des restrictions visant à protéger à la fois les citoyens et leurs biens, ainsi que les installations électriques. La Société Hydro-Québec a effectué un inventaire cartographique des caractéristiques des berges de certains réservoirs qui peut informer les MRC de ces contraintes et les guider lors de la délimitation des affectations. Il serait également souhaitable qu'avant d'autoriser des usages en bordures des cours d'eau où des projets d'aménagement hydroélectriques sont prévus, les municipalités consultent la société.

Les équipements de gestion environnementale

Le premier objectif en matière de gestion des déchets demeure la réduction des quantités produites et à éliminer. À cet effet, de nouveaux pouvoirs réglementaires en matière de contrôle de l'emballage et des mesures favorisant la réduction à la source et la valorisation des résidus (récupération, réemploi, recyclage, compostage, etc.) seront bientôt attribués au ministre de l'Environnement par la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Certains lieux et activités d'élimination (incinération, lieux d'enfouissement et dépôt de matériaux secs) sont dorénavant assujettis à la procédure d'examen et d'évaluation environnementale. La refonte du *Règlement sur les déchets solides* permettra une meilleure protection du milieu à l'égard de ces activités.

Afin de protéger la santé publique et d'assurer la distribution d'une eau potable de qualité, le ministère de l'Environnement et de la Faune a entrepris la révision des critères de qualité de l'eau potable et des normes de conception des ouvrages de captage d'eaux souterraines. Des modifications au *Règlement sur l'eau potable* et au *Règlement sur les ouvrages de captage d'eau souterraine* devraient concrétiser cette réflexion. Un Guide technique pour la détermination des périmètres de protection autour de captage d'eau souterraine est en préparation et précisera les mesures de prévention qui devraient accompagner ces modifications aux conditions d'opération de façon à empêcher la détérioration des eaux souterraines et éviter l'abandon de puits de captage alimentant des réseaux de distribution.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les dispositions inscrites dans le schéma d'aménagement et les règlements municipaux régissant la localisation des sites et les usages permis à proximité peuvent, dans une perspective de développement durable, contribuer à protéger les territoires écologiquement sensibles ou présentant un important potentiel d'exploitation des ressources. Elles peuvent également atténuer les risques pour la santé et la sécurité publiques ou les nuisances associés à certaines de ces activités et diminuer ainsi les réactions de rejets de la population à l'égard de ces équipements.

Ainsi, conformément à la volonté exprimée lors des consultations sur la refonte du *Règlement sur les déchets solides* et parce qu'il entend baser son action sur des objectifs environnementaux plutôt que sur des prescriptions d'aménagement du territoire, le ministère de l'Environnement et de la Faune veut donner une plus grande responsabilité aux MRC et aux municipalités, déjà fortement engagées dans le gestion des déchets, quant à l'affectation des espaces liés à cette gestion.

Il reviendra donc aux MRC d'identifier au schéma d'aménagement l'ensemble des lieux d'élimination de déchets solides présents sur leur territoire (lieux d'enfouissement sanitaire, dépôts de matériaux secs, centres de récupération, lieux de compostage, etc.) et de prescrire que les équipements à venir soient situés dans des endroits où ils ne seront pas cause de nuisances. Pour prolonger la durée de vie des équipements et protéger la qualité de vie des citoyens, il serait souhaitable d'identifier également des affectations compatibles avec ces activités de gestion des déchets tant au niveau de l'élimination que de la valorisation et d'établir les distances minimales à respecter, les règles relatives à l'apparence visuelle et autres dispositions de nature non environnementale.

Bien que toutes les MRC ne soient pas directement engagées dans des activités de gestion de déchets, il va de soi que les lieux d'élimination de même que les centres de récupération et de compostage devront être planifiés en fonction d'un consensus régional.

Les prescriptions de l'article 115 du *Règlement sur les déchets solides* permettent à l'exploitant d'un site de refuser les déchets produits à l'extérieur du territoire de la MRC où est localisé le site. Cette disposition permet aux municipalités locales et régionales de comté de se doter de lieux d'élimination à la mesure de leurs besoins. Par ailleurs, des mesures de réduction des déchets solides à l'échelle de la MRC (collecte sélective, activités de valorisation, etc.) permettront de s'assurer que la durée de vie du site sera prolongée.

En ce qui a trait à la protection des eaux souterraines, un rayon de 30 mètres de protection immédiate pour tous les projets de captage à des fins de distribution sera obligatoire après la modification du *Règlement sur les ouvrages de captage d'eau souterraine*. Le gouvernement souhaite que les MRC recourent aux nouveaux pouvoirs en matière de contraintes anthropiques pour ajouter à cette mesure d'autres périmètres de protection rapprochés et éloignés.

Ces périmètres applicables aux captages alimentant des réseaux privés, publics ou institutionnels d'un débit supérieur à 75 m^3 par jour peuvent être établis à l'aide du *Guide pour la détermination des périmètres de protection autour de captage d'eau souterraine* réalisé par le ministère de l'Environnement et de la Faune.

3. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES

L'évolution des mentalités et des perceptions a entraîné au cours des dernières années certaines modifications d'attitudes à l'égard du développement socioéconomique et de la mise en valeur des ressources.

Si la population aspire toujours à une amélioration de son niveau de vie, elle a pris aussi conscience que la protection accrue de l'environnement, la sauvegarde de la diversité biologique, des sites naturels et des milieux fragiles, la meilleure qualité de l'air, de l'eau et du sol sont des conditions à la fois du mieux vivre attendu et d'une mise en valeur intelligente des ressources. Depuis déjà plusieurs années, le gouvernement tente de contrer les impacts négatifs d'une planification du territoire et d'une exploitation des ressources inappropriées qui, dans certains cas et à des degrés divers, ont provoqué la dégradation des milieux naturels, la raréfaction de certaines ressources, la sous-utilisation des différents potentiels sur un même espace, la marginalisation des populations tributaires de la ressource exploitée, la création de conflits à l'égard des affectations et des activités, etc.

Dans cette optique, conformément aux recommandations de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, la mise en œuvre du concept de développement durable s'impose. Ce concept se définit comme:

> "un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aux aspirations de l'humanité." [5]

La connaissance de la situation de l'aménagement du territoire au Québec combinée aux éléments des problématiques ministérielles, aux considérations issues des travaux de certains groupes de travail qui balisent les orientations sectorielles et aux enjeux identifiés par les MRC, amènent le gouvernement à se donner pour orientation générale d'assurer la pérennité du territoire et des ressources et de favoriser la polyvalence de manière à multiplier les retombées économiques et sociales de la mise en valeur des ressources et des potentiels. À cette fin, le gouvernement détermine des politiques et des actions propres à favoriser la protection du territoire et des ressources, la cohabitation des activités de mise en valeur et la réalisation d'activités propres à assurer la vitalité socioéconomique des régions (activités agricoles, forestières, minières, énergétiques, fauniques, touristiques, récréatives et de conservation).

Par ailleurs, la répartition géographique des ressources sur le territoire, la variété des conditions économiques de leur exploitation, les particularités régionales, amènent le gouvernement à introduire progressivement une nouvelle approche de gestion intégrée du territoire. Basée sur la concertation, cette approche vise à la fois la satisfaction des besoins humains et le maintien des caractéristiques des écosystèmes par la prise en compte des objectifs de production et d'utilisation à long terme de chacune des ressources, de manière qu'une action en faveur d'une ressource donnée ne puisse empêcher l'atteinte des objectifs fixés pour les autres ressources.

Dans un contexte de raréfaction des ressources de tous types, l'aménagement du territoire qui consiste, par une série de choix décisifs, à répartir les activités et le développement, constitue un multiplicateur des actions entreprises. Par le rôle d'accompagnement qu'il joue dans plusieurs secteurs de la vie économique, l'État influence les activités et leur répartition sur le territoire. Il se doit d'utiliser cette influence pour parvenir à un meilleur équilibre et à une distribution équitable du développement.

Le gouvernement et l'ensemble des intervenants ont avantage à inscrire leurs actions en rapport avec le développement régional dans une stratégie d'aménagement visant notamment à favoriser une localisation optimale des activités, aussi bien celles qui sont liées à l'exploitation des ressources et des potentiels que les autres. De façon plus particulière, la planification des services et des systèmes de transport conditionnent l'activité économique du Québec.

---

[5] Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Coproduction Les Éditions du Fleuve/Les publications du Québec, 1989, 432 pages.

Le gouvernement convie les MRC à viser un aménagement du territoire propre à déterminer une mise en valeur intégrée de l'ensemble des ressources et des potentiels. Les orientations particulières du gouvernement concernant la mise en valeur intégrée des ressources et des potentiels sont regroupées dans ce chapitre sous neuf sections qui sont:

- la gestion des terres du domaine public;
- la protection du territoire agricole et le support au secteur agricole;
- la planification des activités minières;
- la protection et l'aménagement du milieu forestier;
- le développement de l'énergie;
- la conservation de la diversité biologique;
- l'accessibilité aux territoires fauniques et aux espaces récréatifs;
- la mise en valeur du territoire à des fins touristiques;
- les infrastructures de transport et le développement régional.

3.1. La gestion des terres du domaine public

Le patrimoine foncier québécois

L'économie du Québec est en grande partie tributaire de la présence des ressources naturelles sur son territoire et en particulier sur les terres du domaine public. Les terres publiques représentent plus de 90% de la superficie terrestre du territoire québécois, soit près de 1 400 000 km^2 répartis de part et d'autre du 52° parallèle. Dans la portion méridionale, elles donnent lieu à une utilisation intensive des ressources qu'elles supportent, compte tenu de leur proximité relative des bassins de population. À l'échelle supra-régionale, les terres publiques totalisent 98,7% de l'ensemble du territoire des MRC de la Côte-Nord, 94,6% au Saguenay - Lac-Saint-Jean, 86,7% en Abitibi-Témiscamingue et 74,5% en Outaouais, ce qui explique l'intérêt de ces milieux régionaux à la mise en valeur des ressources et des potentiels de ces territoires.

Les terres du domaine public sont utilisées à de multiples fins et les activités de mise en valeur qui y prennent place dans les secteurs forestier, minier, énergétique (hydraulique) ou faunique sont de toute première importance pour la vie économique et sociale. En plus des activités liées spécifiquement à l'aménagement des ressources naturelles, elles sont également utilisées à des fins récréo-touristiques et certains territoires sont voués à la conservation et à la protection des milieux naturels.

La gestion du territoire public s'exerce dans un contexte très particulier où se multiplient les intervenants: ministères, organismes paragouvernementaux, gestionnaires délégués, municipalités, utilisateurs, etc. Ces intervenants, aux intérêts variés et parfois divergents, exercent leurs droits d'usage en vertu d'autorisations d'activités, de contrats ou d'ententes délivrés en application de diverses lois et règlements qui définissent et encadrent la planification, l'utilisation et le développement du territoire public. La disponibilité des terres publiques s'en trouve réduite d'autant. Afin de favoriser l'apport économique des terres du domaine public, le ministère des Ressources naturelles s'assure de leur protection, de leur conservation et de leur intégrité comme patrimoine foncier.

◊ **Orientation**

Développer une approche de gestion globale visant l'utilisation polyvalente du patrimoine foncier québécois, l'harmonisation des divers usages et la concertation des différents partenaires.

Le ministère des Ressources naturelles élabore actuellement une approche de gestion globale du territoire public et de ses ressources à laquelle seront associés étroitement les partenaires ministériels et auxquels seront conviés éventuellement d'autres partenaires concernés dont les MRC. L'affectation est un élément essentiel de cette approche de gestion et de l'aménagement d'un territoire.

À cet égard, le *Plan d'affectation des terres publiques* doit guider l'émission de titres fonciers, l'octroi des droits d'exploitation des ressources et la planification des usages. Favorisant une plus grande polyvalence et une meilleure accessibilité aux terres publiques pour divers usages, le ministère s'apprête à revoir avec les partenaires concernés, la forme et le contenu du plan.

Dans le but d'éviter toute dégradation qui aurait pour effet de compromettre la contribution des terres publiques à la satisfaction des besoins actuels et futurs, le ministère favorise la consolidation et le maintien des terres publiques dans le domaine foncier par l'application de moyens permettant notamment de mettre un terme à l'occupation sans droit.

◊ **Attentes gouvernementales**

Certaines MRC se sont montrées intéressées à mettre en place des mécanismes permettant d'effectuer plus efficacement et à moindre coût la surveillance de l'occupation de leur territoire non organisé et le contrôle de l'application de la réglementation. Le ministère des Ressources naturelles est prêt à examiner différentes formules de collaboration avec les MRC à ce chapitre.

Étant donné l'importance du *Plan d'affectation des terres publiques* pour les MRC concernées, le ministère demandera leur collaboration. Par ailleurs, la problématique de la connaissance du territoire public présente des difficultés reliées à l'intégration des données, à leur dispersion et à leur dédoublement. Au niveau régional, le ministère entend donc favoriser davantage l'échange d'informations avec les MRC et sollicite leur collaboration à cet effet.

Les lots publics intramunicipaux

Il existe, sur l'ensemble des territoires des municipalités locales quelque 10 000 lots publics (4000 km^2) sous l'autorité du ministère des Ressources naturelles et quelque 9500 lots publics (2400 km^2) administrés par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Ils se présentent sous forme de lots épars ou de blocs de lots et se retrouvent principalement dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, du Bas-Saint-Laurent/Gaspésie, du Saguenay/Lac-Saint-Jean et de l'Outaouais. Les potentiels de développement sont très variés (forestier, faunique, agricole, récréatif, conservation) et la possibilité de les mettre en valeur pour soutenir les économies locales et régionales est de plus en plus soulignée par les intervenants régionaux, en particulier par les municipalités locales.

À la fin de 1989, un *Programme d'envergure provinciale de cession et de mise en valeur des lots publics intramunicipaux* a été mis sur pied afin de rationaliser la gestion des terres publiques intramunicipales par la privatisation des lots épars et le remembrement des terres publiques ou privées. Ces opérations ont permis à de nombreux propriétaires fonciers de se constituer des unités de production plus viables et au ministère des Ressources naturelles de réduire de façon appréciable les coûts administratifs de gestion.

◊ **Orientation**

Favoriser la mise en valeur des lots publics intramunicipaux au profit du développement régional

Le ministère des Ressources naturelles a amorcé, en collaboration avec les partenaires ministériels concernés, une réflexion sur l'affectation et la gestion de l'ensemble des terres publiques intramunicipales. Cette démarche permet d'examiner notamment leur affectation et leur utilisation ainsi que la possibilité de déléguer l'autorité détenue sur une partie d'entre elles. Par ailleurs, il entend poursuivre, également avec ces partenaires, le développement de nouvelles avenues en vue de favoriser une mise en valeur à des fins forestières ou polyvalentes des forêts publiques intramunicipales.

Au plan forestier, ces avenues devront promouvoir notamment le maintien à long terme des fonctions de la forêt et du territoire forestier, la mise en valeur de tous les biens issus des forêts et des territoires forestiers, des interventions modulées en fonction des réalités forestières et socioéconomiques des régions et une implication directe des milieux locaux et régionaux et, en particulier, des municipalités locales. C'est dans cette optique que la *Loi sur les forêts* a récemment été modifiée pour permettre la signature, entre autres, avec ces dernières de conventions d'aménagement forestier dans le but de faciliter la mise en valeur de ces forêts à des fins économiques.

Pour sa part, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation préconise un ensemble de mesures pour accélérer la cession des lots publics sous sa juridiction et notamment la vente de lots aux producteurs agricoles intéressés, en vue de favoriser le remembrement et les activités agro-forestières.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les enjeux d'aménagement et de développement que représentent les lots publics intramunicipaux nécessitent une plus grande implication des milieux locaux et régionaux dans les décisions relatives à leur utilisation. Conséquemment, les MRC et les municipalités locales auront l'occasion de discuter avec le gouvernement de l'affectation et de la mise en valeur qu'elles préconisent pour ces lots et de la possibilité qu'elles interviennent plus directement dans la gestion et la mise en valeur des lots publics intramunicipaux.

3.2. La protection du territoire agricole et le soutien au secteur bioalimentaire

L'agriculture

La zone agricole délimitée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole* couvre un peu plus de 6 millions d'hectares soit moins de 10% du territoire des MRC et environ 40% du territoire municipalisé. À l'échelle des régions et des MRC, la zone agricole se répartit très inégalement; elle couvre plus de 85% de l'espace municipalisé en Montérégie et moins de 20% dans les Laurentides, en Gaspésie et sur la Côte-Nord. Cette inégale répartition s'accompagne de grandes différences dans les conditions biophysiques, les potentiels et l'utilisation agricole, acéricole ou sylvicole de même que dans les enjeux et préoccupations reliés à l'aménagement de la zone agricole.

Ces différences se traduisent par la présence de secteurs homogènes et utilisés intensivement à des fins agricoles, de secteurs en friche particulièrement convoités par l'urbanisation et de secteurs caractérisés par l'affaiblissement ou le dépérissement des activités.

La taille considérable du Québec tend à faire oublier la faible superficie des sols propices à l'agriculture et la rareté des sols à haut potentiel. La présence de ces sols dans des secteurs à forte densité de population entraîne des pressions pour leur utilisation à des fins non agricoles, la disparition de l'activité agricole au profit de l'urbanisation, l'augmentation des problèmes de cohabitation entre les divers usages du territoire. Complétée en 1992 avec la participation des MRC et de l'Union des producteurs agricoles, la révision des limites de la zone agricole devrait, avec les espaces vacants déjà disponibles en zone non agricole, satisfaire, à long terme, les besoins en expansion urbaine.

Depuis plusieurs années, on assiste au développement de deux agricultures de types différents, l'une spécialisée, intensive et compétitive pouvant assurer un approvisionnement régulier des marchés à moindre coût, l'autre plus extensive, fréquemment à temps partiel et contribuant à l'occupation du territoire et au maintien du tissu social en région. Par ailleurs, le secteur bioalimentaire (incluant le secteur tertiaire, gros, détail et restauration) occupe une place importante dans l'économie québécoise et constitue le moteur économique de plusieurs collectivités rurales. Devant les défis posés par la mondialisation des marchés et la libéralisation des échanges, il tend à se restructurer et, s'il ne peut à lui seul dynamiser les collectivités en déclin, il peut toutefois y contribuer en exploitant pleinement son potentiel et en s'associant à d'autres activités.

Enfin, l'introduction de nouvelles pratiques agricoles afin d'améliorer la productivité du secteur bioalimentaire a contribué, avec l'accroissement de l'industrialisation et de l'urbanisation, à la dégradation des ressources et de l'environnement. Les principaux problèmes rencontrés concernent la dégradation des sols, de la qualité de l'eau souterraine et de surface et des habitats fauniques. Pour remédier à ces problèmes dans une optique de développement durable, la révision de certaines pratiques agricoles entraînera l'utilisation de plus vastes superficies de sol pour maintenir un même niveau de production, mieux répartir les productions sur le territoire et les diversifier davantage.

◊ **Orientation**

Assurer la pérennité et la mise en valeur du territoire et des activités agricoles en tenant compte des particularités et de la diversité des milieux

L'ensemble des actions du gouvernement visant la pérennité du territoire et des activités agricoles repose sur la reconnaissance du caractère de permanence de la zone agricole et sur la priorité accordée au maintien des activités agricoles et au développement de l'agriculture en zone agricole. Par ailleurs, pour favoriser le maintien du tissu socioéconomique nécessaire à la vitalité des communautés rurales, les interventions du gouvernement se fondent à la fois sur la prise en compte des particularités régionales et sur les exigences du maintien et du développement de l'agriculture dans une perspective à long terme.

Le gouvernement entend poursuivre sa réflexion en vue de modifier la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Tout en réaffirmant l'objectif principal de maintien de la permanence de la zone agricole, cette modification visera à:

- prendre en compte les particularités régionales;
- assurer le développement des activités agricoles en zone agricole dans la perspective d'une agriculture durable, d'une harmonisation des activités et d'un respect mutuel des partenaires;
- développer un partenariat à tous les niveaux.

Le gouvernement entend conserver le caractère de permanence de la zone agricole. S'il s'avérait nécessaire d'effectuer, en zone agricole, des ajustements ponctuels, circonscrits et bien ciblés pour répondre à certains objectifs d'aménagement et de développement des municipalités locales et des MRC, la Commission examinera les demandes d'exclusion, en fonction des critères de décision prévus à la *Loi sur la protection du territoire agricole* et à la lumière de la planification régionale d'ensemble projetée par la MRC.

Le gouvernement maintient son objectif d'assurer une protection accrue des secteurs à haut potentiel ou à fort dynamisme agricole et il examinera avec le milieu comment intégrer cette préoccupation dans les schémas d'aménagement révisés de manière à permettre une véritable protection du territoire et des activités agricoles dans une optique de long terme.

Afin de permettre l'exercice des activités agricoles et leur harmonisation avec les activités non agricoles voisines, l'adoption d'une réglementation, notamment en matière de contrôle de la pollution de l'air par les établissements de production animale, est envisagée par le gouvernement. Parallèlement, il encourage une approche non réglementaire de respect mutuel des partenaires agricoles et municipaux et d'harmonisation des activités sur le territoire pour certains autres aspects importants relatifs au bruit, aux poussières et aux mesures à prendre pour permettre le développement d'une agriculture durable.

En mai 1992, le gouvernement a adopté une *Stratégie de protection des cours d'eau en milieu agricole* qui vise notamment d'ici six ans une réduction de 50% de l'apport d'azote, de matières en suspension et de pesticides dans les bassins versants prioritaires et l'application du *Plan intégré de conservation des ressources eau et sol* par 80% des producteurs agricoles situés dans des régions prioritaires à déterminer.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation élabore une *Politique de développement durable* avec la participation de la Commission, de la Régie des assurances agricoles et de la Société de financement agricole. Par ailleurs, dans le cadre de ses programmes et de l'*Entente auxiliaire Canada-Québec pour un développement durable en agriculture*, le ministère fait la promotion de la gestion intégrée des ressources auprès des producteurs agricoles, prépare des plans intégrés de conservation des ressources adaptés à chacune des exploitations agricoles et offre une aide financière à l'introduction d'ouvrages, de structures et de pratiques agricoles contribuant à protéger les ressources eau et sol. C'est dans ce contexte, qu'il réalise des projets-pilotes dans certains bassins hydrographiques.

Par son *Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers*, le ministère préconise divers moyens, dont une aide financière, pour réduire la pollution des eaux et de l'air et favoriser l'utilisation rationnelle du fumier. De plus, trois organismes de gestion des surplus de fumiers assignés respectivement aux bassins des rivières Chaudière, L'Assomption et Yamaska sont en voie d'être créés.

Afin de favoriser l'émergence d'initiatives agricoles contribuant au maintien et au développement du milieu rural, le ministère soutient des activités de promotion de l'agriculture régionale dans le cadre de son nouveau *Programme d'aide aux exploitations agricoles*. De plus, le ministère établit une politique de développement régional pour préciser le cadre futur de ses interventions.

◊ **Attentes gouvernementales**

À l'occasion de la révision, les MRC devront donner priorité à l'agriculture en zone agricole, en définissant les fonctions jugées complémentaires ou compatibles et en restreignant les usages incompatibles, en fonction des caractéristiques du milieu et de l'activité agricole. Elles devront assurer la concordance entre les affectations prévues dans leur schéma avec les zones agricoles révisées pour éviter, entre autres, l'empiétement des périmètres d'urbanisation sur la zone agricole et les limitations indues à la pratique des activités agricoles.

Le gouvernement souhaite que les MRC définissent des orientations d'aménagement qui contribuent à la protection du territoire agricole, au maintien et au développement des activités agricoles notamment en situant hors de la zone agricole le développement de projets non agricoles ou incompatibles avec l'agriculture. Elles devraient déterminer les besoins d'expansion urbaine dans le cadre d'une planification d'ensemble en tenant compte des conséquences des choix d'aménagement sur la protection et la mise en valeur de la zone agricole. De plus, elles pourraient identifier les lots largement convertis à des fins non agricoles et les circonscrire pour empêcher de nouveaux débordements, en zone agricole, des activités qu'ils abritent. Elles pourraient planifier au plus tôt des solutions de moindre impact pour répondre notamment à des besoins d'exploitation de matériaux granulaires, de gestion de boues et de déchets ou d'exploitation de corridors récréatifs.

Le gouvernement souhaite que les MRC identifient les secteurs agricoles à fort potentiel ou à fort dynamisme et y restreignent l'implantation d'usages peu ou pas compatibles. Dans les secteurs à moindre potentiel ou à moindre dynamisme et où les conditions socioéconomiques du milieu le justifient, elles pourraient collaborer à identifier des mesures favorisant le maintien et le développement des activités agricoles et sylvicoles et planifier une utilisation plus polyvalente du territoire afin de contribuer au maintien du tissu social et au développement du milieu rural. Elles pourraient notamment examiner avec les représentants du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et ceux du monde agricole comment développer des activités complémentaires comme l'agro-foresterie, la gestion de la faune, l'hébergement à la ferme et les tables champêtres.

Le gouvernement souhaite que les MRC associent le monde agricole à la révision des schémas d'aménagement. Une telle collaboration favoriserait l'harmonisation des préoccupations relatives à l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation peut offrir aux MRC de l'information sur les problématiques particulières des milieux agricoles et les aider à concevoir une planification de leur territoire qui tienne compte des caractéristiques et des exigences propres au secteur bioalimentaire.

Enfin, les MRC peuvent collaborer aux efforts entrepris par le ministère et l'Union des producteurs agricoles pour favoriser le développement d'une agriculture durable. À titre d'exemple, elles peuvent être des partenaires dans la réalisation des projets-pilotes sur des bassins hydrographiques et examiner la possibilité de contribuer à la réalisation d'ouvrages permettant une gestion intégrée de l'eau. De même, elles pourraient faire partie d'un comité consultatif créé par les organismes de gestion des surplus de fumiers.

3.3. La planification des activités minières

L'industrie minière est à la base du développement de certaines régions comme la Côte-Nord, le Nord-du-Québec et l'Abitibi-Témiscamingue où, d'ailleurs, la production minière équivaut présentement à environ 70% de la valeur des expéditions minérales du Québec. En dépit d'une conjoncture difficile pour cette industrie, l'accroissement global de la population et l'évolution technologique qui touchent tous les pays se traduisent par une demande accrue de substances minérales. Non renouvelables mais généralement recyclables, ces ressources sont essentielles à la plupart des secteurs névralgiques tels les transports, les communications, l'informatique et l'agro-alimentaire. Il est donc vital de trouver et d'exploiter de nouveaux gisements pour répondre aux besoins. Par ailleurs, les activités minières peuvent avoir des impacts environnementaux importants si des mesures de protection appropriées ne sont pas mises en œuvre.

◊ **Orientation**

Contribuer au développement du secteur minier en favorisant la protection et la mise en valeur des ressources minérales par une meilleure planification territoriale

Le gouvernement stimule et appuie l'initiative du secteur privé afin de contribuer au développement régional. Il gère des programmes d'aide à la prospection et à l'exploration, réalise des travaux géoscientifiques et des inventaires des granulats, etc. Il encadre les activités d'exploration et d'exploitation et offre à l'industrie minière une assistance technique, commerciale et financière ainsi qu'un support scientifique et technologique. Enfin, l'*Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement minéral (1992-1998)* prévoit un budget de 80 M$ pour aider l'industrie minière à trouver de nouvelles ressources et à améliorer sa productivité.

Le ministère des Ressources naturelles incite l'industrie minérale à adopter des principes de développement durable. À cette fin, il favorise la recherche et le développement et améliore les dispositions légales et réglementaires afin de favoriser la protection de l'environnement pendant et après les activités minières. Enfin, au cours des prochaines années, il poursuivra les travaux de restauration des onze sites miniers qui lui ont été rétrocédés.

Par ailleurs, lors de l'octroi de droits miniers dans les périmètres d'urbanisation identifiés aux schémas d'aménagement, le ministère des Ressources naturelles avise la municipalité concernée afin qu'elle puisse vérifier si les industriels miniers respectent sa réglementation et s'assure de l'intérêt public. En matière de polyvalence, le ministère a prévu que certains territoires peuvent être délimités à des fins non exclusives de récréation, de tourisme et de conservation de la flore ou de la faune et que certaines conditions spécifiques peuvent être imposées à l'égard des travaux miniers effectués sur ces territoires afin que des activités autres que minières y soient possibles.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le ministère des Ressources naturelles considère important que les MRC assurent l'harmonisation de l'activité extractive avec les autres usages, de manière à limiter les incompatibilités et les nuisances, à ne pas affecter la qualité de vie des usagers des territoires proches et à ne pas empêcher la mise en valeur des substances minérales. De plus, les MRC peuvent identifier dans leur schema les secteurs présentant des contraintes de nature anthropique ainsi que les secteurs d'intérêt qu'elles souhaitent voir délimiter en vue de l'application de conditions particulières à l'égard des travaux miniers, en ce qui concerne l'exploitation des carrières, des gravières et des sablières en territoire privé.

3.4. La protection et l'aménagement du milieu forestier

Les terrains forestiers productifs et accessibles, situés sur les territoires de tenure publique et privée, recouvrent 525 000 km^2. Près de 87% de cette superficie est du domaine public. Les forêts privées productives couvrent une superficie de 66 400 km^2. Elles se retrouvent principalement dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de Québec, de la Mauricie/Bois-Francs et de la Gaspésie.

Situées à proximité des zones habitées, les forêts privées se retrouvent au cœur des préoccupations et des enjeux liés à la conservation du milieu forestier. Leur aménagement doit donc évoluer au même titre que celui des forêts du domaine public parce qu'il fait face aux mêmes exigences sur la plan de la protection de l'eau, de la faune, des paysages et de l'environnement pris globalement. Par ailleurs, les producteurs privés doivent réaliser un aménagement forestier apte à soutenir une activité économique qui demeure importante pour les communauté rurales.

Au cours des dernières années, l'intérêt des MRC s'est développé pour des problèmes liés au développement des économies régionales et qui touchent de près l'aménagement du territoire. Ces problèmes sont relatifs à la transformation de la ressource forestière, aux moyens nécessaires pour assurer un aménagement rationnel de la ressource, aux interventions requises pour garantir la pérennité de la forêt régionale ainsi qu'aux actions à privilégier pour assurer le développement des autres ressources de la forêt privée.

◊ **Orientation**

Assurer la pérennité et la mise en valeur des ressources forestières en tenant compte de la diversité des milieux

Les préoccupations du ministère des Ressources naturelles concernent la gestion forestière proprement dite, la protection de l'ensemble des ressources forestières, le maintien de la diversité biologique des écosystèmes et l'essor de l'utilisation polyvalente et durable du milieu forestier. Un de ses mandats a trait à la protection et à l'aménagement des forêts.

Au plan de la protection, le ministère a pour préoccupation la détection des problèmes (feux, insectes, maladies et autres), l'efficacité des mesures d'intervention, la prévention des risques, la formation des travailleurs forestiers et l'adéquation des mesures de protection des forêts avec les besoins des usagers du milieu forestier. Le ministère a, par exemple, entrepris de réorganiser les activités de lutte contre les feux de forêts avec, notamment, la création de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) et la mise sur pied de conseils régionaux de protection des forêts où pourront siéger les municipalités locales et les MRC. Le ministère continuera également d'apporter une grande attention à la surveillance, au contrôle et à l'évaluation des interventions en milieu forestier autant sur le plan forestier que sur le plan environnemental.

Au plan de l'aménagement forestier, la planification et la rationalisation du développement des infrastructures ou du déroulement des activités d'aménagement forestier telles la récolte et la remise en production des territoires forestiers sont des mesures qui contribuent à accroître les bénéfices des activités forestières sur le milieu tout en y atténuant leurs impacts.

La mise en œuvre d'une stratégie de protection des forêts publiques

La mise en œuvre d'une *Stratégie de protection des forêts publiques* est l'une des priorités du ministère des Ressources naturelles. Cette stratégie a pour objectifs principaux le maintien du rendement soutenu des forêts et des activités économiques qui en dépendent, la conservation des composantes biophysiques du milieu forestier, le maintien ou l'amélioration de la diversité biologique des forêts, la réduction de l'usage des pesticides, puis la conciliation des activités d'aménagement forestier avec l'exercice d'activités parallèles dans une approche de polyvalence. En substance, sa mise en œuvre repose sur des changements dans les pratiques sylvicoles telles l'élimination à moyen terme de l'utilisation des phytocides chimiques, l'attribution d'une protection accrue ou intégrale à des sites forestiers fragiles, la réduction de la superficie des aires de coupes à blanc et la révision de leur distribution et le maintien des composantes d'habitats nécessaires à la faune. Dès sa mise en œuvre, le ministère déploiera des mesures de suivi pour en décrire et en évaluer les effets sur l'environnement.

La consultation publique sur les plans d'aménagement forestier

L'aménagement du milieu forestier ne concerne pas seulement le gouvernement et les bénéficiaires de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Le milieu est concerné et particulièrement les MRC qui doivent connaître ce qui se déroule sur leur territoire afin de pouvoir y déterminer des affectations et d'y exercer leur pouvoir réglementaire en tenant compte des différents outils légaux et réglementaires gouvernementaux. La *Loi sur les forêts* a été modifiée pour faire en sorte que les *Plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier* soient soumis à une consultation publique préalable à leur acceptation.

Il est prévu que le bénéficiaire de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier consulte la MRC et qu'advenant un différend entre ces parties un conciliateur peut être nommé par le ministre.

La planification des chemins forestiers principaux

Le réseau de chemins forestiers est emprunté par l'ensemble des usagers du milieu forestier. Dans certains cas, il constitue même une desserte routière. Le ministère des Ressources naturelles continuera, entre autres, de soumettre à l'analyse des MRC, dans le cadre de l'application des articles 149 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les projets de construction des chemins forestiers principaux. Il s'agit en l'occurrence des principales routes d'accès au territoire forestier identifiées dans les plans généraux d'aménagement forestier préparés par les bénéficiaires de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier et approuvé par le ministre des Ressources naturelles. Par ailleurs, lors de la consultation sur les plans d'aménagement forestier, les MRC pourront également faire valoir leurs préoccupations sur la planification des chemins forestiers visant notamment l'harmonisation avec le réseau routier local et l'accessibilité du milieu forestier à l'ensemble des utilisateurs.

Le développement de modèles de gestion et d'aménagement intégré des ressources du milieu forestier

Depuis 1991, un projet expérimental de développement de modèles de gestion et d'aménagement intégrés des ressources du milieu forestier se poursuit sur deux territoires publics: la réserve faunique de Mastigouche et la partie méridionale de la réserve des Laurentides. L'objectif poursuivi est de mieux comprendre et de mieux intervenir dans les divers écosystèmes forestiers en considérant les relations entre la flore, la faune, le milieu hydrique et les qualités esthétiques (paysages) du milieu forestier.

Une fois complété, ce projet pourrait permettre de définir des pratiques et des règles de gestion plus appropriées qui pourront être appliquées sur l'ensemble du territoire québécois.

La réévaluation du cadre normatif applicable aux activités d'aménagement forestier

L'aménagement du milieu forestier public repose en grande partie sur l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* qui accorde une protection aux principales composantes, ressources et utilisations du milieu forestier. Pour tenir compte des évaluations effectuées par les ministères impliqués, certains correctifs et ajouts seront apportés à ce règlement. Enfin, la *Loi sur les forêts* a été modifiée afin de permettre, de façon exceptionnelle, pour tenir compte de caractéristiques particulières d'un territoire donné et de la nature du projet qu'on entend y réaliser, l'application de normes d'intervention forestière différentes de celles prévues au règlement.

L'aménagement du milieu forestier privé

Le gouvernement supporte de façon importante l'aménagement et la mise en valeur des forêts et des territoires forestiers du domaine privé et a, à cet effet, signé avec le gouvernement fédéral, l'*Entente auxiliaire sur le développement forestier 1992-1996*. Les deux gouvernements prévoient ainsi consacrer 110 M$ à la mise en valeur des boisés privés. De plus, le ministère des Ressources naturelles offre son *Programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées* aux producteurs qui demeurent toutefois les premiers responsables de la gestion, de l'aménagement et de l'entretien de leurs forêts. Il réalise également des inventaires forestiers et écologiques que peut requérir l'aménagement des forêts.

Enfin, le ministère a contribué avec la Fédération des producteurs de bois du Québec à l'élaboration d'un *Guide des saines pratiques d'intervention en forêt privée* qui sera disponible incessamment.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le schéma d'aménagement constitue un outil de référence pour la réflexion et l'identification d'actions relatives à la mise en valeur de la ressource forestière et à la maximisation de ses retombées économiques en région. Le schéma peut présenter l'environnement global de planification, les potentiels et les limites du territoire, identifier les terres en friche propices au reboisement, etc.

Les municipalités locales et régionales de comté préoccupées par la contribution de la mise en valeur des boisés privés au dynamisme économique de leur milieu peuvent être amenées à adopter des dispositions normatives pour faciliter l'intégration des différentes activités et utilisations du milieu forestier privé tout en protégeant l'environnement. Le ministère, en association avec les représentants du milieu forestier privé, est prêt à les conseiller dans leurs actions au chapitre de la définition de normes et le *Guide des saines pratiques d'intervention en forêt privée* devrait les aider grandement dans cette tâche en servant de base de discussions.

3.5. Le développement de l'énergie

Le Québec a accès à des ressources énergétiques abondantes. Leur mise en valeur constitue un domaine d'intervention en vue d'un développement durable. Le gouvernement doit veiller à la sécurité des approvisionnements, à l'utilisation efficace de l'énergie et à la mise en valeur du potentiel énergétique tout en assurant le développement économique dans le respect de l'environnement. Par ailleurs, les choix des stratégies en matière de mise en valeur de l'énergie sont indissociables des choix de stratégies en matière d'environnement. Produire de l'énergie, la transformer, la transporter, l'entreposer et l'utiliser entraînent des perturbations plus ou moins notables dans le milieu récepteur.

La volonté du gouvernement en matière d'efficacité énergétique est exprimée dans la *Stratégie québécoise d'efficacité énergétique: orientations et plan d'action* qui a été rendue publique en décembre 1992. La notion d'efficacité énergétique implique des actions concertées dans tous les secteurs et pour toutes les formes d'énergie et le moyen privilégié pour atteindre les objectifs de la stratégie est un partenariat qui doit s'exercer à tous les niveaux: ministères, municipalités, entreprises, fabricants, constructeurs, associations et consommateurs.

◊ **Orientation**

Privilégier la mise en valeur et l'utilisation efficace et rentable de toutes les ressources énergétiques et en maximiser les retombées économiques en région

Les principales préoccupations gouvernementales à l'égard de la mise en valeur et de l'utilisation efficace de l'énergie concernent la conservation de l'énergie, l'utilisation efficace de toutes les formes d'énergie disponibles, la substitution des sources d'énergie les moins dommageables aux sources les plus polluantes et une démarche de conciliation des enjeux économiques, techniques et environnementaux pour les projets de développement énergétique.

Le gouvernement privilégie l'hydroélectricité dont il maximisera l'utilisation, en raison de sa nature et des nombreuses possibilités de développement et d'utilisation qui lui sont liées. Pour combler les besoins énergétiques prévus, la filière hydroélectrique demeure la filière à privilégier. Quant aux autres ressources renouvelables, des efforts sont consentis dans les domaines de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire. Du côté des énergies nouvelles, les domaines de la biomasse, de l'hydrogène, des électrotechnologies et des gazotechnologies font l'objet d'efforts particuliers en matière de développement technologique.

Une entente portant sur l'*Aide aux municipalités locales et régionales de comté en matière d'efficacité énergétique* a été signée entre le ministère des Ressources naturelles et la Société Hydro-Québec afin de contribuer à l'objectif de réduction de 15% de la consommation d'énergie d'ici l'an 2001. Cette entente de plus d'un demi-million de dollars permettra de réaliser quatre expériences-pilotes qui marquent la première étape des programmes d'aide qui s'adresseront ensuite aux municipalités.

Dans le secteur du transport, la *Stratégie québécoise d'efficacité énergétique* se traduira notamment par la préparation de plans de transports par le ministère des Transports qui favoriseront l'optimisation des déplacements pour les principales agglomérations urbaines et les diverses régions du Québec. Ces plans s'appliqueront aux différents modes de transport tant dans le domaine du déplacement des personnes que des marchandises et encourageront les choix modaux les plus efficaces.

Dans le cadre de la *Politique d'octroi et d'exploitation des forces hydrauliques du domaine public pour les centrales hydroélectriques de 25 MW ou moins*, le gouvernement a approuvé plus d'une vingtaine de sites pouvant faire l'objet d'aménagement de petites centrales représentant une puissance totale projetée de plus 92 MW. Cette politique prévoit des critères pour prendre en compte, entre autres, l'amélioration du site et l'impact du projet sur le développement socioéconomique de la région dans un contexte de polyvalence.

◊ **Attentes gouvernementales**

La révision des schémas d'aménagement est l'occasion d'introduire des moyens susceptibles de favoriser des économies d'énergie. Le gouvernement souhaite que les MRC introduisent dans leur schéma d'aménagement un objectif prônant l'efficacité énergétique et incitent les municipalités à se donner différents moyens lors de leur choix d'aménagement et dans leurs outils urbanistiques. Les moyens à retenir peuvent être regroupés en deux catégories: la réduction de la consommation d'énergie pour le chauffage et la climatisation, principalement dans l'habitat, puis la réduction de la consommation de carburant dans les transports. Cette réduction de consommation est étroitement reliée à la forme de l'aménagement retenu et à la possibilité d'y introduire des moyens de transport moins énergivores tels le transport collectif des personnes et le transport ferroviaire des marchandises.

3.6. La conservation de la diversité biologique

Le développement économique exerce des pressions sur les différents écosystèmes naturels et peut affecter la survie des espèces fauniques et floristiques. La volonté du gouvernement d'assurer le maintien des espèces et de leurs habitats s'inscrit dans le sens des orientations de la *Convention sur la diversité biologique* adoptée au Sommet de la terre à Rio de Janeiro, en juin 1992. D'ailleurs, le Québec s'est engagé à adopter une stratégie pour la mise en œuvre de cette Convention.

Au cours des dernières années, le gouvernement a développé plusieurs mesures visant la protection des milieux naturels et certaines espèces ou parties du territoire en leur attribuant un statut spécial. Il concentre ses efforts sur la gestion de l'ensemble des espèces fauniques et floristiques, tant sur les espèces menacées ou vulnérables que sur les plus fortement exploitées, ainsi que sur les habitats fauniques.

◊ **Orientation**

Assurer la protection du patrimoine naturel ainsi que le maintien des espèces fauniques et floristiques et de leurs habitats

La protection des espèces fauniques et floristiques menacées ou vulnérables

La protection et le rétablissement des espèces fauniques et floristiques désignées ou susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables s'effectuent dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* adoptée en 1989. La désignation d'espèces fauniques ou floristiques débutera en 1994. Pour une espèce visée, un plan des habitats à protéger sera dressé, si nécessaire, et des mesures de protection seront établies par règlement et un plan de redressement sera élaboré.

La protection des habitats fauniques

En 1988, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* a été modifié afin d'introduire un chapitre particulier visant la protection des habitats fauniques. Sur les terres publiques onze habitats font déjà l'objet de normes et de conditions d'interventions particulières définies par le *Règlement sur les habitats fauniques* adopté en juillet 1993 et applicable sur les terres publiques. Des mesures similaires seront adoptées pour les mêmes habitats situés en terres privées. Ces mesures fixeront les règles pour l'exercice de certaines activités susceptibles de modifier les composantes chimiques, biologiques ou physiques des habitats.

En plus de ces mesures, il existe plusieurs programmes conjoints auxquels participent le ministère de l'Environnement et de la Faune et la Fondation de la faune du Québec pour soutenir les partenaires du milieu, tant privés que publics, dans la conservation et la mise en valeur des habitats fauniques (ex.: *Plan conjoint des habitats de l'Est, Plan de développement économique du saumon, Programme d'aménagement des ravages du cerf de Virginie, Programme d'amélioration de la qualité de l'habitat aquatique*).

L'établissement de refuges fauniques

Le ministère de l'Environnement et de la Faune s'est doté d'un plan triennal d'établissement de refuges fauniques pour les années 1992 à 1995. Un refuge, celui de Grande-Île, a été créé en 1992 et celui de Marguerite-D'Youville a été reconnu en 1993. Quatre autres sites sont à l'étude. Différents critères sont considérés par le ministère au moment du choix, de la création et de la mise en valeur des refuges fauniques. Le développement d'activités récréatives associées à la faune est possible dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs de création du refuge et de protection des espèces et de leurs habitats. Toutefois, leur mise en place et leur gestion devront être assumées par des intervenants locaux ou les propriétaires des sites.

La reconnaissance des réserves écologiques et des sites à potentiel écologique élevé

Les réserves écologiques visent la protection intégrale et permanente d'échantillons de milieux représentant la diversité et la richesse écologique ou génétique du patrimoine naturel. En vertu des nouvelles dispositions de la *Loi sur les réserves écologiques*, elles bénéficieront d'une protection dès le stade du projet.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le ministère de l'Environnement et de la Faune transmettra aux MRC dont le territoire est visé, le plan des habitats fauniques pour leur inscription au schéma d'aménagement à titre de territoire d'intérêt écologique. Afin que les affectations, les usages et les modalités d'intervention autorisés dans ces territoires soient compatibles avec la réglementation gouvernementale, le ministère leur accordera tout le support technique requis.

Parce qu'ils constituent une unité territoriale qui attribue un statut spécial à des habitats particuliers, situés aussi bien en terres publiques que privées, à l'égard desquels certaines activités sont susceptibles d'être néfastes, les refuges fauniques devraient êtres inscrits dans les schémas d'aménagement à titre de territoire d'intérêt écologique.

Le ministère s'attend également à ce que les MRC reconnaissent, notamment en leur attribuant une affectation de territoire d'intérêt, les réserves écologiques, les projets de réserves écologiques[6] ainsi que les sites écologiques apparaissant sur les *Plans d'affectation des terres publiques* et ceux situés en terres privées. Enfin, il importe que les territoires entourant les réserves écologiques et les secteurs faisant l'objet de projets aient une vocation compatible avec la conservation intégrale et permanente visée. Le document complémentaire pourrait contenir des normes relatives aux interventions forestières, à l'implantation ainsi qu'à la densité d'occupation en territoire privé.

La *Loi sur les réserves écologiques*, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérable* et la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* assurent une protection particulière à la plupart des milieux naturels d'importance et des sites à potentiel écologique élevé. Toutefois, certaines espèces et certains sites ou paysages naturels exceptionnels aux écosystèmes fragiles, tels les îles et les milieux humides (marais, marécages, tourbières, etc.), présentent suffisamment d'intérêt à l'échelle régionale ou locale pour que les MRC les reconnaissent et leur accordent une protection de base. Les MRC peuvent se référer au *Plan d'action Saint-Laurent* qui contient des informations appropriées à ce sujet ainsi qu'à la liste des sites protégés par la Fondation de la faune du Québec et ses partenaires.

3.7. L'accessibilité aux territoires fauniques et aux espaces récréatifs

3.7.1. Le développement du réseau des parcs québécois

Le gouvernement joue un rôle majeur en matière de conservation et de préservation des territoires représentatifs des régions naturelles ou de sites naturels exceptionnels. Il contribue également à la satisfaction des besoins de la population en matière de loisirs en favorisant l'accès à la pratique d'activités de plein air tout en protégeant l'environnement naturel.

---

[6] **Les projets de réserves écologiques sur les terres publiques sont identifiés sous l'appellation "sites écologiques" sur les *Plans d'affectation des terres publiques*.**

Le réseau des parcs compte présentement dix parcs de conservation et six parcs de récréation surtout établis dans le sud du Québec et répartis dans onze régions administratives. Il couvre une superficie totale de 4194 km^2. Quarante-trois régions naturelles terrestres ont été identifiées qui pourraient éventuellement permettre la réalisation d'un réseau de parcs représentatifs des paysages du Québec et jouer un rôle de premier plan dans la conservation de la diversité biologique.

Par ailleurs, en avril 1990, les gouvernements du Canada et du Québec signaient une entente en vue de créer un parc marin sur le fjord du Saguenay et sur une partie contiguë de l'estuaire du Saint-Laurent afin de protéger et mettre en valeur les composantes naturelles et culturelles du milieu marin.

◊ **Orientation**

Améliorer la contribution du réseau des parcs québécois à la protection des milieux naturels et à la satisfaction des besoins de la population en espaces récréatifs

Les interventions du gouvernement relatives au développement du réseau des parcs du Québec découlent du plan d'action quinquennal intitulé *La nature en héritage* et déposé en 1992. La consolidation du réseau actuel implique certaines acquisitions, le parachèvement de certaines sections, le remplacement d'équipements désuets et le développement de nouveaux projets. Le ministère de l'Environnement et de la Faune élaborera un plan quinquennal de développement visant à répondre aux besoins identifiés pour chacun des parcs et à avantager les parcs les moins développés. Par ailleurs, sept critères seront utilisés pour le choix des nouveaux sites: la représentation des régions naturelles, l'urgence d'une intervention, le degré d'engagement du projet, la tenure des terres, la faisabilité à court terme, l'accessibilité et l'intérêt manifesté par les communautés. Au cours des cinq prochaines années, le gouvernement précisera ses intentions pour le Nord québécois. Au sud du 50° parallèle, il créera quatre parcs terrestres.

Étant donné la nécessité d'ajuster le développement des équipements des parcs provinciaux aux axes de développement des régions, le ministère favorisera la mise en place de mécanismes de consultation et d'harmonisation lui permettant d'échanger avec les intervenants du milieu sur les perspectives de développement du parc. Même s'il entend demeurer gestionnaire des parcs et responsable de certaines activités caractéristiques du réseau (par exemple, la conservation et l'interprétation du milieu naturel), le ministère a l'intention d'intensifier la participation d'organismes des milieux local et régional, principalement des organismes sans but lucratif, dans l'offre d'activités et de services à caractère commercial.

En ce qui concerne le projet du parc marin du Saguenay, sa mise en valeur doit tenir compte des acquis régionaux en matière d'offre touristique et chercher à assurer la participation des communautés locales et régionales. Tant au niveau de la planification que du développement et de la gestion de ce parc, le ministère de l'Environnement et de la Faune propose un cadre de gestion innovateur visant la concertation des deux paliers gouvernementaux avec les représentants du milieu.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les MRC peuvent faire valoir leur position lors de la création d'un parc en déposant un mémoire et en se faisant entendre aux audiences publiques. De plus, elles seront appelées à participer à des tables d'harmonisation qui seront mises sur pied par le ministère de l'Environnement et de la Faune afin d'échanger sur les perspectives de développement des parcs.

3.7.2. La création d'un réseau de parcs régionaux

Plusieurs MRC ont démontré leur intérêt concernant la création, sur leur territoire, de parcs dont la clientèle serait notamment de niveau régional. Le milieu manifeste clairement les besoins d'augmenter les espaces récréatifs de plein air et son désir de jouer un rôle actif dans leur planification et leur aménagement.

Les territoires actuellement identifiés sous l'appellation de parc régional représentent une vaste mosaïque de territoires hétérogènes, tant au niveau de la superficie, des activités offertes, des modes de gestion que de la tenure. Une quarantaine de territoires se définissent comme tels totalisant 1250 km^2. Parmi eux, 85% sont de petite taille (en moyenne 5 km^2), de tenure mixte, c'est-à-dire privée, publique, parapublique ou municipale et se situent dans le triangle Québec-Montréal-Sherbrooke. Leur vocation dominante est la récréation. Les parcs régionaux localisés en périphérie de ce triangle couvrent des superficies considérables (en moyenne 100 km^2) et sont situés généralement sur des terres publiques.

◊ **Orientation**

Améliorer l'accessibilité à de nouveaux espaces naturels protégés et favoriser leur mise en valeur pour des fins récréo-touristiques dans un contexte de polyvalence

Le gouvernement appuiera l'établissement par les MRC de parcs régionaux afin de favoriser la mise en valeur, sur une base permanente, d'espaces naturels dotés d'un potentiel récréatif reconnu, tout en assurant éventuellement une utilisation harmonieuse des autres ressources et une contribution au développement socioéconomique de la région. Le parc régional est fondé sur l'initiative régionale, son territoire peut être situé aussi bien en terres publiques qu'en terres privées et sa vocation dominante est récréo-touristique. L'utilisation de toutes les ressources naturelles pourrait y être entreprise sur une base multifonctionnelle. Le financement de son aménagement et de sa gestion est une responsabilité exclusive des organismes régionaux. En tant que gestionnaire du territoire public et des ressources, il est prêt à signer des ententes avec les MRC. De plus, il est disposé à accréditer les parcs régionaux qui répondront au concept développer.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement considère la MRC comme maître d'œuvre et coordonnatrice de l'action de tous les partenaires régionaux non gouvernementaux. Le projet de parc régional devra être inscrit au schéma d'aménagement.

3.7.3. La mise en valeur des ressources fauniques

Les affectations territoriales fauniques visent le contrôle de l'exploitation de la faune par la pêche, la chasse ou le piégeage et l'offre d'activités et de services spécifiques reliés surtout à la pratique de la chasse et de la pêche.

◊ **Orientation**

Consolider et adapter les affectations territoriales fauniques de concert avec les intervenants locaux afin d'améliorer leur apport au développement socioéconomique régional

L'affectation territoriale à des fins d'utilisation de la faune ne sera pas développée de façon prioritaire. Peu de nouveaux territoires structurés seront constitués. Des ajustements dans les limites des territoires existants seront toutefois possibles. D'ailleurs, le gouvernement accentuera le partenariat avec les intervenants régionaux et locaux qui veulent utiliser la faune à des fins de développement socioéconomique, notamment en matière de gestion des activités récréatives liées à la faune, et accroîtra l'autonomie des organismes gestionnaires.

La consolidation des réserves fauniques

À la suite des audiences publiques sur la révision des territoires fauniques et du Sommet québécois sur la faune, le gouvernement a révisé ses orientations concernant les territoires avec statut de réserve faunique. Cette réflexion effectuée en concertation a conduit à la révision de chacune des constituantes du réseau.

Le gouvernement maintiendra les réserves fauniques actives sans modification importante des territoires actuels ou d'implantation significative de nouveaux équipements. Il supprimera les réserves suivantes: Escourt, Rivière Matamec, Parc du Mont Sainte-Anne, Ixworth, Parke, rivière Puyjalon, rivière Romaine, Petite Nation et Drummondville. Par ailleurs, la réserve faunique de Plaisance sera appelée à devenir un parc et une partie de la réserve faunique d'Aiguebelle sera intégrée au territoire du parc d'Aiguebelle. Le ministère de l'Environnement et de la Faune consultera les MRC pour connaître leurs préoccupations en matière de consolidation des réserves fauniques. De plus, il a l'intention d'accentuer la participation d'organismes des milieux local et régional, principalement des organismes sans but lucratif, dans l'offre d'activités et de services dans les réserves fauniques. Toutefois, il demeurera responsable de la gestion de la faune ainsi que du contrôle des modalités d'accès et de la tarification.

La contribution des zones d'exploitation contrôlée au développement

En ce qui concerne les ZEC (zones d'exploitation contrôlée), on en compte actuellement 81, dont 63 de chasse et pêche, 17 de pêche au saumon et 1 de chasse à la sauvagine. Seuls les réseaux de zones d'exploitation contrôlée de saumon et de sauvagine sont susceptibles de s'accroître de façon significative au cours des prochaines années. Pour la période de 1993 à 1998, le gouvernement projette de créer par décret des zones d'exploitation contrôlée sur les territoires suivants: les trois rivières Pabos, la rivière à Mars et la rivière St-Jean au Saguenay. Quant aux zones d'exploitation contrôlée actuelles, elles ne seront pas agrandies sauf pour des ajustements techniques de superficie. Toutefois, le gouvernement privilégiera la création des zones d'exploitation contrôlée dans la partie sud du Québec, principalement sous la formule de gestion mixte.

La consolidation et le développement des pourvoiries

Le gouvernement encadre le développement des pourvoiries avec droits exclusifs afin d'assurer une exploitation optimum de la faune et une harmonisation avec le développement des activités récréatives sur le territoire public. À cet égard, le ministère de l'Environnement et de la Faune poursuit la mise en œuvre du *Plan de consolidation et de développement de la pourvoirie*. Il autorisera la création de nouvelles pourvoiries à droits exclusifs, à raison de 4 ou 5 annuellement, en fonction d'un "macrozonage" établi dans le cadre de l'entente intervenue avec le ministère des Ressources naturelles sur le développement de la villégiature riveraine sur les terres publiques.

Le gouvernement harmonise également le développement des pourvoiries sans droit exclusif avec le développement de la villégiature et de l'accessibilité pour les chasseurs et les pêcheurs autonomes. Cet exercice est étroitement associé aux plans régionaux de développement de la villégiature.

Enfin, un autre moyen d'améliorer l'accès pour la pêche et la chasse est de créer des pourvoiries qui pourront offrir des activités exclusivement en terres privées ou sur de grands plans d'eau limitrophes, comme le fleuve Saint-Laurent ou le lac Saint-Jean.

L'amélioration de l'accessibilité du territoire public libre

Près des bassins de population, le territoire public libre d'accès pour le chasseur, le pêcheur et les autres amateurs de plein air est restreint et, de ce fait, très convoité pour le développement de la villégiature, de la pourvoirie ou encore pour l'agrandissement de territoires structurés tels que les zones d'exploitation contrôlée, les réserves fauniques et les territoires avec droits exclusifs d'exploitation de la faune. Avec les partenaires régionaux et locaux, le ministère de l'Environnement et de la Faune examinera la possibilité de mettre à profit le territoire public libre. Il prendra des mesures afin d'améliorer la productivité des plans d'eau possédant un potentiel suffisant et d'en soutenir d'autres artificiellement en favorisant la prise en charge des aménagements et du soutien artificiel requis par des promoteurs locaux ou régionaux.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement souhaite la participation des MRC à la mise en valeur des ressources fauniques. D'une part, elles pourront être représentées au sein du conseil d'administration d'une zone d'exploitation contrôlée à gestion mixte. D'autre part, elles participeront à l'harmonisation du *Plan de consolidation et de développement de la pourvoirie sans droit exclusif* et du *Plan régional de développement de la villégiature en terres publiques*. Les MRC sont invitées à favoriser l'accès aux plans d'eau, notamment en incitant les municipalités locales à se procurer un accès public, particulièrement quand les pourtours sont privatisés. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement et de la Faune interviendra pour promouvoir et soutenir, en collaboration avec les partenaires locaux et régionaux dont les municipalités locales et régionales de comté, la mise en place d'accès publics au fleuve et aux grands plans d'eau.

3.7.4. Le développement de la villégiature

Depuis plusieurs années, on note un net accroissement de la demande pour des activités de récréation et de villégiature en terres publiques. En effet, à partir de lieux d'hébergement à caractère privé, commercial ou communautaire, la villégiature permet la pratique de multiples activités en milieu naturel. La villégiature a des effets économiques appréciables pour les localités et les régions. Au cours des prochaines années, le ministère des Ressources naturelles prévoit de rendre disponibles plusieurs milliers de lots principalement dans les régions périphériques qui offrent un potentiel de développement important.

◊ **Orientation**

Favoriser le développement de la villégiature sur les terres publiques à des fins récréatives et économiques

Dans l'exercice de leurs mandats particuliers, le ministère des Ressources naturelles et le ministère de l'Environnement et de la Faune et ses mandataires développent de la villégiature sur les terres du domaine public. Une entente entre ces ministères a été conclue afin de protéger la ressource faunique de manière à la partager équitablement entre les différents utilisateurs.

En collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère des Ressources naturelles s'est doté, pour les terres publiques sous son autorité, d'un cadre global de planification qui s'appuie sur le *Guide de développement de la villégiature* et comprend l'élaboration de *Plans régionaux de développement de la villégiature*. Ces plans identifient les secteurs qui seront réservés à la villégiature. Par ailleurs, dans les parcs provinciaux, les réserves fauniques et les pourvoiries à droits exclusifs, le ministère de l'Environnement et de la Faune développe des activités qui nécessitent également de l'hébergement.

◊ **Attentes gouvernementales**

Les MRC doivent, dans leur schéma d'aménagement révisé, assurer la concordance d'activités diverses sur les terres publiques avec les *Plans régionaux de développement de la villégiature* qui traduisent des consensus régionaux sur leur affectation à des fins récréatives. Elles peuvent y inclure des propositions de mise en valeur compatibles avec les plans et permettant de protéger la qualité des sites.

3.8. La mise en valeur du territoire à des fins touristiques

Le tourisme est une activité économique qui se caractérise par l'offre d'un produit où se combinent de multiples composantes: le patrimoine, les équipements culturels, les attraits et les sites naturels, le transport, les équipements et les infrastructures d'accueil et de services, etc. Il permet de diversifier la base économique des régions. Cependant, l'éloignement des principaux centres de population du Québec et des marchés limitrophes, la dispersion du produit et le caractère saisonnier de la fréquentation, varient selon les régions et y modulent le développement du secteur.

L'industrie touristique québécoise fait face à une vive concurrence internationale ce qui nécessite encore plus de se préoccuper du développement harmonieux de l'offre et des clientèles touristiques.

Malgré les avantages comparatifs du Québec au chapitre des attraits naturels et culturels et de la diversité de ses produits touristiques, l'offre doit être améliorée, tant en matière de pouvoir attractif des produits que de rapport qualité-prix.

Le développement du tourisme à l'échelle locale et régionale doit prendre appui sur une offre rentable et concurrentielle, apte à satisfaire les exigences des clientèles. C'est en fonction de ce principe d'action que le potentiel réel des territoires à mettre en valeur doit être examiné.

◊ **Orientation**

Assurer la contribution du secteur touristique au développement des régions par une mise en valeur accrue des attraits et des activités axée sur la consolidation des produits touristiques prioritaires

En 1992, le gouvernement a adopté un *Énoncé de politique* et un *Plan d'action en matière de tourisme*. Cet énoncé établit un positionnement du Québec fondé sur le concept nature-culture. La notion de culture fait référence au caractère français du Québec, au cosmopolitisme de Montréal, au charme historique de Québec dont une partie est d'ailleurs reconnue par l'UNESCO comme ville du patrimoine mondial, et à la diversité des régions et des collectivités. La dimension nature prend appui sur l'accessibilité aux ressources, l'abondance de la faune et le fleuve Saint-Laurent.

Plus concrètement, huit produits touristiques prioritaires ont été définis: le séjour urbain, les circuits touristiques, les séjours de villégiature, les congrès et les réunions, le ski alpin, la chasse et la pêche, la motoneige, l'aventure et la grande nature. À cela s'ajoute une combinaison de divers produits pour la clientèle effectuant des "voyages de motivation". Cette gamme de produits prioritaires a l'avantage d'exploiter la complémentarité de certaines activités entre elles et permet une synergie qui accroît la force attractive. La stratégie prévoit la consolidation de cette approche axée sur les expériences touristiques intéressantes que le Québec peut offrir aux clientèles.

La mise en valeur des attraits et des activités touristiques doit s'harmoniser à la volonté de diversifier et de consolider les produits existants. C'est dans ce contexte que le gouvernement élaborera une stratégie de développement de l'offre visant à préciser le type d'attrait à mettre en valeur par région et par produit touristique compte tenu de leur niveau de développement et de leur complémentarité.

Par ailleurs, le gouvernement a participé à l'élaboration de la *Politique sur la signalisation des attraits et des activités touristiques* qui favorise une plus grande visibilité de leurs activités et de leurs équipements. De plus, le gouvernement a élaboré une *Politique concernant la signalisation de services d'essence et de restauration le long des autoroutes* qui vient compléter l'amélioration qu'il a voulu apporter à l'ensemble de la signalisation touristique au Québec.

Le gouvernement entend soutenir le développement des activités touristiques par un partenariat accru entre celui-ci, les municipalités et les entreprises pour la réalisation et l'exploitation de projets touristiques moteurs et structurants.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement encourage les MRC à tenir compte des préoccupations touristiques afin d'arrimer les orientations du gouvernement en matière de tourisme à la volonté exprimée par les milieux locaux et régionaux, notamment par les associations touristiques régionales, de susciter et de planifier le développement socio-économique.

De plus, le schéma donne lieu à la mise en place de plans et de réglementations d'urbanisme permettant de transposer les préoccupations du niveau régional vers les municipalités locales. La mise en application des pouvoirs municipaux en matière de protection des paysages et du patrimoine bâti, de contrôle de l'affichage et des nuisances peut contribuer à la promotion d'un développement touristique harmonieux et au respect de la qualité de vie des communautés locales.

Le gouvernement suscitera la participation des municipalités locales et régionales de comté comme interlocuteurs importants dans le développement des attraits et des activités, notamment à l'égard de la planification des infrastructures et, dans certains cas, de leur prise en charge directe.

3.9. Les infrastructures de transport et le développement régional

Le Québec s'est doté, au cours des quarante dernières années, d'un réseau routier qui dessert, même dans les régions éloignées, la presque totalité d'une population dispersée sur un vaste territoire. C'est grâce à ce réseau que se fait l'essentiel des déplacements dans les grandes régions urbaines, la circulation des clientèles et des touristes entre les régions, l'accès aux résidences, aux services et aux ressources, le transport scolaire, le transport des produits, l'approvisionnement des marchés, etc. C'est donc une pièce maîtresse du développement du Québec.

Ce réseau est toutefois vieillissant et de plus en plus sollicité par l'augmentation constante du trafic depuis dix ans. De plus, différentes études ont permis de constater la prolifération de points d'accès, souvent non conformes aux normes de construction, le long du réseau routier. Cette situation porte atteinte, à des degrés divers, aux conditions d'utilisation de la route. Ainsi peut-on constater une diminution de la fluidité de la circulation, une augmentation des problèmes liés à la sécurité, une dégradation accélérée de la structure de la route et même un changement de sa vocation initiale.

Par ailleurs, la volonté d'ouvrir les marchés vers l'extérieur soumet l'industrie des transports à une plus grande concurrence et oblige à une plus grande efficience des modes de transport, pour apporter un soutien adéquat à l'activité économique du Québec.

◊ **Orientation**

Préserver les infrastructures de transport, maintenir un service adéquat à l'usager et soutenir le développement socio-économique des différentes régions du Québec en optimisant les acquis des différents modes de transport

L'intermodalité

Le gouvernement favorise l'intégration des divers modes de transport et le développement de l'intermodalité. La nouvelle approche intégrée de planification et d'intervention du ministère se traduira par l'élaboration de *Plans de transports*, définis comme un outil servant à prévoir et à hiérarchiser, pour tous les modes, les interventions pouvant répondre de la façon la plus appropriée aux besoins de déplacement des personnes et des marchandises à l'intérieur d'un territoire donné.

Les *Plans de transports* permettront d'assurer une véritable cohésion entre les diverses interventions en matière de transport routier, collectif, ferroviaire, maritime, aérien ou non motorisé, et ce, autant pour le déplacement des personnes que des marchandises. Ils favoriseront également l'optimisation des déplacements pour les principales agglomérations urbaines et les diverses régions du Québec, dans une optique d'efficacité énergétique.

La généralisation du transport intermodal est un phénomène mondial. Bien que l'utilisation du conteneur soit la composante dominante du transport intermodal des marchandises, le concept d'intermodalité déborde largement cet élément. Il consiste en la combinaison globale d'outils et de services nécessaires à l'expédition par plus d'un mode de transport sur la plus grande partie possible du parcours entre le lieu de production et le lieu de consommation.

Le réseau routier

L'état du réseau routier et sa sollicitation croissante font que le gouvernement trouve justifié de mettre la priorité sur l'entretien du réseau routier, la réfection de surface du réseau de transport, l'amélioration et la réfection de tronçons de routes nationales et régionales, l'amélioration de l'état et de la sécurité des structures existantes et la sécurité routière.

Pour préserver la vocation de son réseau, le ministère des Transports a déjà modifié la réglementation sur la voirie. De plus, il a engagé une démarche auprès des organismes municipaux qui doit permettre d'atteindre les objectifs généraux suivants d'ici 1995:

- définir des scénarios d'intervention pour assurer une gestion efficace des corridors routiers;
- préciser les responsabilités respectives du ministère et des organismes municipaux en matière de gestion des corridors routiers;
- définir un mécanisme de concertation entre le ministère et les organismes municipaux pour intégrer la gestion des corridors routiers à la planification du territoire;
- déterminer un plan d'action pour mettre en œuvre un système de gestion des corridors routiers.

Par ailleurs, le ministère des Transports prépare un *Plan de gestion du réseau routier* dont il a la responsabilité. Ce plan permet de préciser et d'intégrer les besoins en matière d'entretien, de réfection de surface, de structure et d'amélioration et de réfections majeures. Il donne également la possibilité d'optimiser les investissements dans ces différents domaines d'intervention.

En ce qui concerne la voirie locale le gouvernement proposait, en 1990, un nouveau partage des responsabilités avec les municipalités. Conscient des nouveaux défis auxquels est confronté le milieu municipal, le ministère des Transports a mis en place des mesures de soutien financier et technique afin de doter les municipalités locales et régionales de comté, le cas échéant, des ressources et de l'expertise nécessaires pour assurer adéquatement leurs nouvelles responsabilités.

Le transport terrestre des marchandises

Le ministère des Transports entend développer une *Politique en matière de transport des marchandises* visant notamment le transport des marchandises au moindre coût total, un système de transport des marchandises fiable, sécuritaire et économique, une meilleure intégration des actions afin d'améliorer le développement et l'efficacité des modes et des infrastructures et l'essor de l'industrie québécoise des transports.

Le camionnage

Pour résoudre les problèmes découlant de la déréglementation du camionnage et de la circulation des véhicules lourds en général, le ministère des Transports mettra en place sur le territoire québécois un réseau de camionnage. Ce réseau, pour lequel les municipalités locales et régionales de comté seront consultées, leur permettra non seulement de mieux répartir leurs investissements sur leur propre réseau routier mais également de mieux planifier l'aménagement de leur territoire. Par ailleurs, il révise actuellement la politique de circulation des véhicules lourds de façon à harmoniser les différentes initiatives dans ce domaine.

Enfin, le ministère s'est doté d'un règlement qui régit la manutention et le transport des matières dangereuses sur les routes du Québec et qui reprend les normes du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* du ministère des Transports du Canada.

Le transport ferroviaire

Le Québec dispose de peu de moyens pour influencer l'évolution du secteur ferroviaire car la presque totalité du réseau public québécois est constitué de lignes du Canadien National et du Canadien Pacifique qui relèvent de la compétence fédérale. Il ne dispose que des pouvoirs législatifs nécessaires à la prise en charge des chemins de fer d'intérêt local.

Actuellement, le ministère des Transport porte attention au transport ferroviaire des marchandises, notamment en région périphérique. L'abandon progressif des lignes régionales entraîne le démantèlement des infrastructures de transport et, généralement, une augmentation correspondante de la sollicitation du réseau routier et des coûts afférents. Le ministère favorise le maintien et le développement d'un réseau ferroviaire de base où le rail assumerait une plus grande part du transport des marchandises lourdes dans les régions périphériques.

Le ministère des Transports effectue à cette fin un suivi des besoins des régions en matière de transport ferroviaire des marchandises et œuvre en vue de mettre en place un contexte plus susceptible d'améliorer la capacité concurrentielle du rail et d'optimiser l'utilisation des infrastructures de transport disponibles. Il a entrepris la réalisation d'une étude sur les conséquences de la fiscalité sur la capacité concurrentielle des compagnies de chemin de fer, avec la collaboration des ministères des Finances, des Affaires municipales et du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

Le ministère participe aussi aux travaux de l'Association des transports du Canada sur la définition d'un réseau ferroviaire national, afin de mettre à jour et d'harmoniser les politiques gouvernementales dans ce domaine.

Le transport maritime et aérien

Le transport maritime

Le transport maritime permet, en complémentarité avec les systèmes routiers et ferroviaires, de désenclaver des territoires isolés ou périphériques. Il constitue un mode privilégié pour le transport des marchandises en provenance et à destination du Québec, ainsi que pour celles qui y transitent.

Le transport des marchandises générales se fait majoritairement en conteneurs et fait en sorte que la qualité des réseaux de transport terrestre, qui donnent accès aux zones portuaires, est devenue un critère important pour le choix d'un port d'escale. De là l'importance pour le Québec de posséder des zones portuaires dotées de facilités intermodales. Cet élément sera pris en considération dans l'élaboration des plans de transport régionaux.

Dans le secteur maritime, le gouvernement contribue au fonctionnement de services intraprovinciaux de traverse et aux services de desserte maritime en régions éloignées. Le gouvernement subventionne onze traverses ainsi que les dessertes de la Moyenne et de la Basse-Côte-Nord. De plus, il coordonne les activités reliées à la desserte du Nouveau-Québec.

Quant aux infrastructures et aux équipements, le gouvernement est principalement impliqué dans les installations nécessaires aux traverses maritimes et fluviales. En effet, le gouvernement a investi, depuis 1990, plus de 3 M$ dans des immobilisations, notamment l'aménagement et la réfection de terminaux de traverses maritimes et fluviales.

Le transport aérien

L'implication du gouvernement du Québec en matière de transport aérien porte principalement sur les régions périphériques, où le transport aérien joue un rôle souvent essentiel et complémentaire au transport maritime. Le gouvernement intervient de trois manières.

Le ministère des Transports possède, gère et exploite 23 aéroports dont la plupart sont situés en régions éloignées et/ou enclavées. Treize de ces aéroports permettent de désenclaver des villages inuit au nord du 55e parallèle. Le rôle du ministère en rapport avec ces infrastructures fait l'objet d'une réflexion dans le cadre de l'élaboration d'une *Politique gouvernementale en matière d'aéroports*. De plus, le ministère participe financièrement à la desserte de la Moyenne et de la Basse-Côte-Nord et administre un programme d'aide aux résidents des Îles-de-la-Madeleine. Enfin, le ministère organise et subventionne des services de traverses aériennes dans le but de désenclaver les milieux insulaires lorsque les traverses maritimes ne sont pas en fonction.

La desserte des régions éloignées demeure une préoccupation du ministère des Transports. Toutefois, la formule actuelle des programmes de réduction des tarifs pourrait être révisée à la lumière de l'évolution des besoins des intervenants concernés et en tenant compte des disponibilités budgétaires du ministère. Les solutions envisagées pourraient impliquer de nouveaux partenaires et devraient être encadrées par une approche multimodale intégrée, en vue de rationaliser les interventions.

◊ **Attentes gouvernementales**

Certaines infrastructures ou certains équipements de transport tels les aéroports, les autoroutes, les voies de contournement d'agglomération exercent un pouvoir d'attraction à l'égard de certains usages du sol. Par ailleurs, la présence d'infrastructures de transport est susceptible de créer des nuisances qui détériorent la qualité de vie des riverains. Si la présence d'infrastructures de transport influence la localisation du développement et l'utilisation du sol, il s'avère important d'effectuer les choix d'aménagement qui permettent d'en tirer le meilleur parti possible tout en minimisant les inconvénients pour la population riveraine de ces infrastructures.

La mise en place et l'exploitation des systèmes de transport nécessitent des ressources financières considérables de la part du gouvernement et des municipalités. Les individus et les entreprises consacrent également des sommes substantielles à l'acquisition, l'entretien et l'utilisation de véhicules. Une meilleure maîtrise des demandes en matière de transports permettrait de réduire de façon appréciable les coûts publics ou privés associés aux transports.

Les schémas d'aménagement révisés devront décrire les infrastructures et les équipements existants de transport terrestre, évaluer les besoins futurs et proposer des modifications à l'organisation du transport terrestre sur le territoire. Évidemment cette planification devra se faire en étroite collaboration avec les responsables des différents équipements et infrastructures, notamment les municipalités locales, les commissions de transport et le ministère des Transports.
Enfin, lorsque des améliorations du réseau routier seront requises, le schéma d'aménagement devra identifier les équipements et les infrastructures à réaliser dans les cinq prochaines années.

Les MRC pourraient être appelées à intervenir dans la gestion du réseau local situé dans les territoires non organisés. Elles peuvent aussi jouer un rôle de concertation lorsque les municipalités locales ne parviennent pas à une entente notamment en ce qui concerne les routes et les ponts mitoyens. En outre, les municipalités locales peuvent confier aux MRC un certain nombre de responsabilités de gestion du réseau local (planification, tâches administratives, etc.).

La modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet aux MRC de décrire, dans le contenu facultatif du schéma, l'organisation maritime et aérienne ainsi que l'intégration des équipements et infrastructures associés à tous les modes de transport.

Bien que les pouvoirs des MRC, des communautés urbaines et des municipalités locales en matière de transport aérien et maritime soient limités, il est important de faire ressortir dans les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme l'effet structurant de ces équipements et infrastructures. De plus, des liens entre ceux-ci et le transport terrestre sont à considérer.

Enfin, la préparation d'un plan d'action identifiant les organismes devant participer à la mise en œuvre du schéma, l'échéancier prévu ainsi que les moyens de coordination possibles contribueront à la réalisation des objectifs du schéma d'aménagement.

4. LE RENFORCEMENT DES STRUCTURES MUNICIPALES

Les municipalités sont confrontées à des défis importants définis, entre autres, par le contexte socioéconomique dans lequel elles évoluent. Elles ont dû s'adapter à de nombreux changements et elles apprennent à composer avec les nouvelles préoccupations de toutes sortes que viennent mettre en relief les crises économiques et les perturbations des milieux sociaux. D'autres changements de la société québécoise les affecteront au cours des prochaines années plus particulièrement: la croissance démographique, la diversification et la spécialisation des milieux de vie, l'évolution des valeurs sociales, la mondialisation des échanges économiques et le partage des responsabilités entre l'État et les municipalités.

Face à ces défis et dans un contexte très exigeant, un certain nombre de constats liés à l'organisation territoriale des municipalités sont mis en évidence.

Le gouvernement vise prioritairement à s'attaquer à quatre problèmes soulevés par ces défis.

La faible capacité administrative et financière de nombreuses municipalités de petite taille

Plusieurs petites municipalités éprouvent des difficultés à faire face à leurs obligations administratives et financières. Elles ont souvent des difficultés sérieuses à fournir les services de base et doivent régulièrement recourir à l'aide technique et financière du gouvernement.

Un des moyens d'améliorer cette situation serait de regrouper les ressources locales dans le but de consolider leur capacité administrative.

Les inégalités dans le partage des ressources et des coûts engendrés par le morcellement en plusieurs municipalités du territoire d'une même communauté d'appartenance

Il existe des écarts fiscaux importants entre les municipalités d'une même communauté d'appartenance. Lorsque ces écarts sont attribuables à des différences dans le niveau des services offerts, ils sont légitimes. Dans plusieurs cas cependant, une inégale répartition de la richesse foncière ou du coût des services communs peut être à l'origine de ces écarts. La situation est alors plus difficile, les uns assumant la majorité des services et les autres disposant des ressources financières.

Les difficultés de planification et de rationalisation des ressources du milieu et du gouvernement

L'effort commun du gouvernement et des municipalités pour restreindre les dépenses publiques et pour assurer une meilleure utilisation des ressources disponibles se heurte souvent au morcellement des territoires locaux et à l'étalement urbain. La décroissance de la population des villes-centres au profit de la périphérie tout comme le dépeuplement de l'arrière-pays au profit de l'urbanisation ont conduit à un développement en "trous de beigne" où la planification et la rationalisation des ressources sont des plus difficiles.

En outre, le récent transfert des responsabilités en matière de voirie locale et de sécurité publique a fait prendre conscience, encore une fois, des difficultés d'organisation territoriale de plusieurs municipalités québécoises.

La réduction des ressources budgétaires, le vieillissement des infrastructures et la mobilité de la population exigent une planification plus rigoureuse des équipements et des services publics. Des réaménagements structurels pourraient contribuer à rationaliser davantage les dépenses tout en assurant une meilleure utilisation des ressources, une meilleure prévision et donc une réponse plus adéquate aux besoins.

Le manque de concertation dans les efforts de développement régional

Des limites municipales qui ne sont pas conformes aux limites réelles d'une même communauté d'appartenance peuvent constituer des embûches à son développement. De plus, le morcellement des municipalités divise les forces du milieu et empêche parfois la prise en charge des problèmes locaux ou régionaux.

◊ **Orientation**

Renforcer les structures municipales afin d'assurer au niveau local une meilleure répartition des revenus et des coûts et de permettre une meilleure utilisation des ressources des municipalités et de l'État

Les mesures pour favoriser le regroupement de municipalités

Les annexions, la mise en commun de services et le recours au palier régional sont susceptibles de résoudre certains problèmes d'offre de services spécifiques. Toutefois, quand les municipalités sont fortement interdépendantes, ces moyens ne sont que des palliatifs . Dans ces cas, le regroupement s'impose.

Le Ministère des Affaires municipales a récemment annoncé une aide de 22 M$ pour l'application de nouvelles mesures favorisant le regroupement de municipalités. Elles ont pour objectif de faciliter le regroupement des municipalités sur une base volontaire et prévoient notamment la mise au point de diverses mesures, regroupées dans le *Programme d'aide financière au regroupement municipal* et la création d'un *Programme de neutralité financière*, et l'aide technique du ministère des Affaires municipales.

Le ministère entend poursuivre et accentuer, au cours des prochains mois, son soutien aux municipalités désireuses de se regrouper ou d'entreprendre une réflexion préliminaire. Plus spécifiquement, il s'agit de la diffusion de documents d'information (dépliant, brochure, guide technique) et de la tenue de colloques de réflexion qui permettront aux autorités municipales concernées d'évaluer les avantages et les exigences des regroupements.

La mise en commun de services

Sans minimiser les avantages du regroupement municipal, le Ministère, pour encourager une meilleure gestion des fonctions municipales tout particulièrement dans les agglomérations urbaines, entend favoriser à court terme les regroupements intermunicipaux de services ou les ententes intermunicipales.

Cette démarche vise le même objectif de rentabilité que le gouvernement poursuit en incitant les municipalités à se regrouper: une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de services municipaux en fonction d'impératifs fiscaux et financiers incontournables.

Le Ministère entend également appuyer la mise en œuvre par les municipalités de principes fiscaux et de mesures financières telles que l'équité fiscale, la vérité des coûts, une utilisation plus rationnelle et optimale des ressources et des équipements dans le souci d'une plus grande efficacité de l'appareil municipal.

En ce qui a trait aux regroupements intermunicipaux de services et aux ententes intermunicipales, les municipalités pourront faire appel au Ministère pour obtenir de l'information et une aide technique.

◊ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement souhaite, lors de la révision, que le plan d'action propose:

- des solutions de rationalisation, d'échange et de regroupement de services ;
- des solutions de regroupement de municipalités;
- des scénarios de mise en œuvre des regroupements et des ententes de services;

et, à cette fin, que les schémas d'aménagement:

- identifient et cartographient les différentes ententes intermunicipales ou de services en vigueur dans les municipalités;
- établissent la localisation des centres de services et leur rayon de desserte;
- identifient et localisent, notamment dans le cadre de la planification, prévue à la Loi, des infrastructures et des équipements importants, les services (nature et bassin de desserte) dispensés par d'autres structures que les municipalités, particulièrement dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des services communautaires, etc.;
- identifient les municipalités de villages et de paroisses ou les communautés d'appartenance où les problèmes d'aménagement ou de planification pourraient trouver leur solution dans un regroupement.

CONCLUSION

La dynamique de l'aménagement du territoire implique une constante évolution des politiques et des programmes gouvernementaux ainsi que des instruments d'aménagement et d'urbanisme. La révision des schémas d'aménagement offre au gouvernement l'occasion d'évaluer et, au besoin, de réajuster les grandes lignes de son action. Le présent document ne cherche pas à encadrer de façon rigide la contribution des divers acteurs à l'aménagement du territoire au Québec pour les années à venir mais plutôt à identifier les objectifs généraux et les intentions qu'il leur reviendra de concrétiser selon leurs responsabilités et leurs compétences propres.

Les MRC et les municipalités locales sont les premières responsables de l'aménagement de leur territoire. Il leur incombe de répondre aux préoccupations et attentes des citoyens et des organismes du milieu mais aussi d'assurer leur contribution à l'exercice de révision. Ces derniers fournissent un éclairage particulier sur des problématiques d'ensemble ou des dossiers spécifiques et collaborent à la mise en œuvre de projets donnés, ce qui en fait des partenaires de taille. De plus, leur implication permet de leur faire partager les orientations, les priorités et les règles inscrites au schéma et d'en faciliter ainsi la mise en œuvre.

Le schéma d'aménagement est un projet collectif et en tant qu'outil de gestion, il doit fournir des indications relatives à sa mise en œuvre et permettre à la MRC d'exercer son leadership et, à titre de promoteur, de partenaire ou de catalyseur, de susciter une coordination des divers projets et actions menées dans les domaines de l'organisation du territoire, de la gestion de l'environnement et du développement économique, social et culturel.

De plus en plus sollicitées pour intervenir dans ces domaines, les MRC ont été amenées, dans la pratique de leurs responsabilités, à élargir leur champ d'intervention et à renforcer leur rôle de concertation. Dans ce contexte, les MRC ont avantage à intégrer des perspectives supra-régionales à l'occasion de la révision de leur schéma. Pour sa part, le gouvernement précisera ses orientations et les traduira sur une base régionale notamment afin de tenir compte des composantes territoriales qui dépassent les limites d'une MRC. Il offrira les meilleurs conditions en termes d'information, de concertation et, au besoin, de conciliation avec les MRC et les différents intervenants régionaux, permettant d'arriver à un schéma harmonisé avec les orientations gouvernementales. Cette dynamique de concertation permettra également l'adéquation des orientations et des actions aux réalités et aux besoins des différents intervenants notamment sur les plans légal, administratif, financier et technique.

Pour le ministère des Affaires municipales, la révision des schémas d'aménagement est une priorité. Il lui apportera une attention particulière pour qu'elle se déroule dans les meilleures conditions possibles. À cet égard, il s'assurera de la mise en place de mécanismes d'information, de concertation et de conciliation entre les acteurs, particulièrement entre les ministères et entre le gouvernement et les MRC, puis il assistera les municipalités locales et régionales de comté dans leurs responsabilités.